

Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Brasilianischen Kooperation: eine Portfolioanalyse

Stamm, Andreas

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stamm, A. (2006). *Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Brasilianischen Kooperation: eine Portfolioanalyse*. (DIE Discussion Paper, 19/2006). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-387218>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Entwicklungszusammenarbeit im
Gesamtkontext der Deutsch-Brasilianischen
Kooperation: eine Portfolioanalyse



Andreas Stamm

Bonn 2006

Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0441

Stamm, Andreas: Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Brasilianischen Kooperation : eine Portfolioanalyse / Andreas Stamm. – Bonn : Dt. Inst. für Entwicklungspolitik, 2006. – (Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 19/2006)
ISBN-10: 3-88985-331-5
ISBN-13: 978-3-88985-331-8

Dr. Andreas Stamm, Dipl.-Geograph, ist seit November 1998 wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIE. Dort bearbeitet er Fragen der Privatsektorentwicklung und der Technologiepolitik in Entwicklungsländern. Regionaler Schwerpunkt seiner Forschungs- und Beratungstätigkeit ist Lateinamerika.
E-Mail: andreas.stamm@die-gdi.de

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 4, 53113 Bonn
 +49 (0)228 94927-0
 +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>

Vorwort

Die vorliegende Portfolioanalyse über die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Gesamtkontext der Deutsch-Brasilianischen Kooperation wurde im Rahmen eines umfassenderen Forschungsvorhabens über „Kooperation mit Ankerländern: Erfahrungen und Perspektiven“ erstellt, mit dem das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) im Frühjahr 2005 beauftragt hat.

Ausgangspunkt für dieses Forschungsvorhaben war die Feststellung, dass Deutschland aus einem globalen Gestaltungsinteresse heraus die Zusammenarbeit mit den Ankerländern intensivieren und konzeptionell auf eine erweiterte Grundlage stellen sollte. Dies ergibt sich aus der besonderen geographischen, wirtschaftlichen und demographischen Größe der Ankerländer, aufgrund derer sie eine besondere Rolle bei der Lösung von Weltproblemen und für die Dynamik in der jeweiligen Weltregion spielen. Zahlreiche deutsche Institutionen engagieren sich in Brasilien, die deutsche Wirtschaft ist traditionell im Land sehr präsent und hat ihr Engagement trotz der zunehmenden Attraktivität anderer Märkte (China, Indien) nicht dauerhaft reduziert. Durch diese Aktivitäten – so die zentrale Hypothese – ergeben sich neue Synergiepotenziale auch im Sinne der Erreichung entwicklungspolitischer Ziele.

Gegenstand des Forschungsauftrages ist es, grundlegende Aussagen über deutsch-brasilianische Interessenkonvergenzen und -divergenzen in Bezug auf Themen globaler Strukturpolitik zu treffen, eine Bestandsaufnahme der deutschen Kooperation der Entwicklungspolitik und angrenzender Politikfelder vorzulegen und dieses Gesamtportfolio im Hinblick darauf zu bewerten, ob es den deutschen Interessen zur Mitwirkung an einer globalen Strukturpolitik entspricht. Darüber hinaus sollten Wechselwirkungen zwischen dem BMZ-Portfolio und den übrigen Kooperationsfeldern sowie mögliche Synergien identifiziert und die Praxis interinstitutioneller Politikkoordination und Kooperation in Deutschland und vor Ort beleuchtet werden. Dieses sollte in konkrete Handlungsvorschläge in Bezug auf neue Themen, Nutzung von Synergien, verbesserte interinstitutionelle Dialog- und Koordinationsmechanismen sowie zur Weiterentwicklung einzelner EZ-Instrumente münden.

Für die hier vorgelegte Portfolioanalyse der Deutsch-Brasilianischen Kooperation wurden Gespräche mit den wichtigsten in Brasilien engagierten deutschen Ministerien und Fachinstitutionen geführt und deren Dokumente ausgewertet. Darüber hinaus hat der Autor im Juni/Juli 2005 im Zeitraum von knapp zwei Wochen Gespräche mit Auslandsvertretungen deutscher Institutionen und Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit sowie brasilianischen Kooperationspartnern geführt. Da die Studie Teil eines eng mit dem BMZ abgestimmten Beratungsprozesses ist, wurden parallel zur Datenerhebung ressortübergreifende Fachgespräche geführt, deren Ergebnisse ebenfalls in diese Studie eingeflossen sind.

Der einführende erste Teil über Brasiliens Bedeutung als Ankerland und deutsch-brasilianische Interessenkonvergenzen und -divergenzen beruht zum Teil auf der von Prof. Schirm ebenfalls im Rahmen des Ankerlandvorhabens erstellten Studie über „Brasiliens Rolle in der globalen Strukturpolitik“ (Schirm 2005).

Vor der weiteren Lektüre ist ein Warnhinweis angebracht. Das deutsch-brasilianische Kooperationsportfolio aus einer übergeordneten Politikperspektive zu betrachten und aus dieser Gesamtschau heraus zu möglichst konkreten Empfehlungen bzgl. der Anpassung des Portfolios zu kommen, ist ein anspruchsvolles Unterfangen und birgt das Risiko von Fehlbewertungen im Detail. Es ist im Rahmen einer solchen Studie nicht möglich, detaillierte Wirkungsanalysen zu jedem einzelnen Kooperationsinstrument der Entwicklungszusammenarbeit und benachbarter Politikbereiche zu erstellen.

Das wesentliche Ziel dieser Studie ist es, Überlegungen für die zukünftige Positionierung der deutsch-brasilianischen Entwicklungszusammenarbeit in einem umfassenderen politischen Kontext zur Diskussion zu stellen. Alle Aussagen über einzelne Handlungsfelder, Programme oder Projekte sind als Anregungen und in einigen Fällen kritische Nachfragen zu verstehen, die jedoch in keinem Fall die Aussagekraft einer gründlichen Evaluierung haben.

Bonn, im November 2006

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Brasiliens Rolle als Ankerland und daraus folgende Schlussfolgerungen für die deutsch-brasilianische Kooperation | 1 |
| 1.1 | Ankerland Brasilien | 1 |
| 1.2 | Inwieweit füllt Brasiliens seine Rolle als Ankerland aus? | 3 |
| 1.3 | Brasilien als entwicklungspolitischer Geber | 5 |
| 1.4 | Spezifische bilaterale Interessen Deutschlands in der Zusammenarbeit mit Brasilien | 6 |
| 2 | Das Kooperationsportfolio der deutschen EZ | 9 |
| 2.1 | Darstellung der bestehenden EZ-Schwerpunkte | 9 |
| 2.1.1 | Schwerpunkt Umweltschutz und Management natürlicher Ressourcen | 10 |
| 2.2 | Aktivitäten einzelner Organisationen der bilateralen EZ, der politischen Stiftungen, Kirchen und sonstiger Träger | 13 |
| 2.2.1 | Kurzdarstellung der Portfolios einzelner Organisationen | 13 |
| 2.2.2 | Politische Stiftungen | 15 |
| 2.2.3 | Kirchliche, private und sonstige Träger | 16 |
| 2.3 | Bewertung des deutsch-brasilianischen Kooperationsportfolios | 17 |
| 2.3.1 | Subsidiarität und Orientierung an <i>global public goods</i> | 17 |
| 2.3.2 | Profilbildung und Relevanz des deutschen Beitrags | 19 |
| 2.3.3 | EZ und Netzwerkbildung zwischen Deutschland und Brasilien | 20 |
| 3 | Das Engagement anderer Ressorts und deren Abstimmung mit der Entwicklungszusammenarbeit | 21 |
| 3.1 | Umweltkooperation | 22 |
| 3.2 | Wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit | 23 |
| 3.3 | Privatwirtschaftliche Kooperation und Außenwirtschaftsförderung | 26 |
| 3.4 | Kooperation durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) | 27 |
| 4 | Politikempfehlungen im Überblick | 28 |
| 4.1 | Abstimmung mit anderen Ressorts verbessern und Kooperationskorridore profilieren | 28 |
| 4.2 | Ein angemessenes Verhältnis aus Schwerpunktbildung und flexibler Reaktion auf Partnerwünsche | 30 |
| 4.3 | Übergang von Entwicklungszusammenarbeit zu erweiterten Kooperationsformen organisieren | 31 |
| 4.4 | Dreieckskooperationen konzeptionell entwickeln | 32 |
| | Literaturverzeichnis | 33 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------|---|
| AA | Auswärtiges Amt |
| ABAC | Brazilian Agrobusiness Association |
| ABC | Agência Brasileira de Cooperação |
| AHK | Auslandshandelskammer |
| BDI | Bundesverband der Deutschen Industrie |
| bfz | Berufliche Fortbildungszentren der Bayerischen Wirtschaft gGmbH |
| BIBB | Bundesinstitut für Berufsbildung |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BM'in | Bundesministerin |
| BMBF | Bundesministerium für Bildung und Forschung |
| BMELV | Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz |
| BMF | Bundesministerium der Finanzen |
| BMU | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit |
| BMWi | Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie |
| BMZ | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| CACB | Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil |
| CAIXA | Caixa Economica Federal |
| CAPES | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| CDM | Clean Development Mechanism |
| CETA-SENAI | Centro de Excelencia em Tecnologias Avancadas SENAI |
| CIM | Centrum für Internationale Migration und Entwicklung |
| CNI | Confederação Nacional da Indústria |
| CSN | Comunidade Sul-Americana de Nações |
| CSR | Corporate Social Responsibility |
| CTPD | Cooperación Técnica entre Países em Desenvolvimento |
| DAAD | Deutscher Akademischer Austausch Dienst |
| DED | Deutscher Entwicklungsdienst |
| DEG | Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH |
| DGB | Deutscher Gewerkschaftsbund |
| DO(s) | Durchführungsorganisation/en |
| EEEE | Erneuerbare Energien und Energieeffizienz |
| EU | Europäische Union |
| EZ | Entwicklungszusammenarbeit |
| EZE | Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe |
| FAL | Forschungsanstalt für Landwirtschaft |
| FAO | Food and Agriculture Organization of the United Nations |
| FES | Friedrich-Ebert-Stiftung |
| FhG | Fraunhofer-Gesellschaft |
| FIEPE | Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco, |
| FINEP | Financiadora de Estudos e Projetos |
| FNS | Friedrich-Naumann-Stiftung |
| FuE | Forschung und Entwicklung |
| FZ | Finanzielle Zusammenarbeit |
| G20 | Group of Twenty / Gruppe der Zwanzig |
| GTZ | Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH |
| HBS | Hans-Böckler-Stiftung |

| | |
|-------------|--|
| HDI | Human Development Index |
| HIV-AIDS | Human Immunodeficiency Virus – Acquired Immune Deficiency Syndrome |
| IBSA | India-Brazil-South Africa Dialogue Forum |
| IDB | Inter-American Development Bank |
| IIRSA | Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana |
| INMETRO | Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial |
| InWEnt | Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH |
| IWRM | Integriertes Wasser Ressourcen Management |
| KAS | Konrad-Adenauer-Stiftung |
| KfW | Kreditanstalt für Wiederaufbau |
| KHS | Kreishandwerkerschaft Essen |
| KMU | Kleine und mittlere Unternehmen |
| KZE | Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe |
| LACOMET | Laboratório Costarricense de Metrología |
| MADAM | Mangrove Dynamics and Management |
| MDGs | Millennium Development Goals |
| Mercosur | Mercado Común del Sur |
| MINUSTAH | Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti |
| MMA | Ministério do Meio Ambiente |
| MoU | Memorandum of Understanding |
| NROs | Nichtregierungsorganisationen |
| ODA | official development assistance |
| OECD/DAC | Organisation for Economic Co-operation/Development Assistance Committee |
| OTCA | Organización del Tratado de Cooperación Amazónica |
| POP | Persistent Organic Pollutants |
| PPG7 | Pilotprogramm zur Bewahrung der tropischen Regenwälder Brasilien |
| PPP | Public Private Partnership |
| PROÁLCOOL | The Brazilian National Programme of Fuel Alcohol |
| PROBRAL | Projetos de Cooperação Universitária entre o Brasil e a Alemanha |
| PTB | Physikalisch-Technische Bundesanstalt |
| RWTH Aachen | Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen |
| SADC | Southern African Development Community |
| SEBRAE | Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas |
| SEQUA | Stiftung für wirtschaftliche Entwicklung und berufliche Qualifizierung gGmbH |
| SHIFT | Studies on Human Impact on Forests and Floodplains in the Tropics |
| SINAENCO | Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva |
| SIU | Städtisch-industrieller Umweltschutz |
| TZ | Technische Zusammenarbeit |
| UN | United Nations |
| UNAIDS | The Joint United Nations Programme on HIV/AIDS |
| UNCTAD | United Nations Conference on Trade and Development |
| UNDP | United Nations Development Programme |
| UNEP | United Nations Environment Programme |
| UNIBRAL | Integrierte Projekte der Hochschulzusammenarbeit Brasilien – Deutschland |
| UNIMEP | Universidade Methodista de Piracicaba |
| WB | Weltbank |
| WTO | World Trade Organization (Welthandelsorganisation) |
| WTZ | Wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit |

1 Brasiliens Rolle als Ankerland und daraus folgende Schlussfolgerungen für die deutsch-brasilianische Kooperation

1.1 Ankerland Brasilien

Brasilien spielt sowohl für die Lösung globaler Fragen und die Gestaltung globaler Strukturen eine herausragende Rolle als auch für die wirtschaftliche und politische Dynamik in Südamerika. Aus beiden Gründen ist es notwendig, dass Deutschland seine Kooperation mit dem Land überprüft und unter Berücksichtigung der globalen und regionalen Belange gegebenenfalls neu justiert.

Die besondere Bedeutung Brasiliens im Rahmen der globalen Strukturpolitik ergibt sich sowohl aus quantitativen Gründen als auch aufgrund spezieller qualitativer Gegebenheiten. Brasiliens Größe in Bezug auf Demographie, Geographie und Ökonomie bleibt zwar weit hinter derjenigen von China und Indien zurück, das Land führt jedoch eine kleine Gruppe von *second-tier*-Ankerländern an. Bezüglich der Bevölkerungszahl (181 Mio.)¹ lag Brasilien 2003 hinter Indonesien (217 Mio.) aber vor Pakistan (152 Mio.), Russland (145 Mio.) und Nigeria (126 Mio.). Aufgrund der demographischen Größe und einer in hohem Maße ungleichen Einkommensverteilung kommt Brasilien auch für die Überwindung der Armut im globalen Maßstab eine besondere Rolle zu: Mit einer Gesamtzahl von ca. 17 Mio. gehört das Land zu den acht Nationen der Welt, in denen besonders viele absolut Arme leben. Als Flächenstaat mit großer und nach wie vor wachsender Bevölkerung und relativ dynamischer Ökonomie spielt Brasilien schließlich für die Durchsetzung einer ökologisch nachhaltigen globalen Entwicklung eine wichtige Rolle. Hinzu kommt, dass Brasilien mit dem Amazonas das größte zusammenhängende Waldgebiet der Erde beherbergt, dessen Fortbestand aufgrund anhaltend hoher Entwaldungsraten gefährdet ist, was aus Gründen des Klimaschutzes und des Erhaltes biologischer Vielfalt ein über die Grenzen des Landes hinaus reichendes Problem darstellt.

Brasilien liegt derzeit an 14. Stelle aller Länder in Bezug auf die absolute Größe der Volkswirtschaft (2004: 599,7 Mrd. US\$) (WEF 2005) und liegt damit knapp vor Russland (582,7 Mrd. US\$) und deutlich vor beispielsweise der Türkei (300 Mrd. US\$) oder Indonesien (258 Mrd. US\$). Die tatsächliche Bedeutung, die der brasilianischen Ökonomie objektiv zukommt, wird in der öffentlichen Aufmerksamkeit seit einiger Zeit von dem rapiden Aufstieg der Wirtschaftsmächte Indien und China überdeckt. Während diese Volkswirtschaften seit vielen Jahren mit fast zweistelligen jährlichen Raten wachsen, ist die Dynamik in Brasilien deutlich begrenzter und vor allem weniger stabil.

Nach einer Phase wirtschaftlicher Krisen und externer Schocks hat sich die Ökonomie Brasiliens in den letzten Jahren stabilisiert, ohne jedoch bislang nachhaltig hohe Wachstumsraten zu erzielen. Im Durchschnitt der Jahre 1995–2005 betrug der Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts (BIP) 2,1 %, nach starkem Wachstum von 4,9 % in 2004, lag das Wachstum 2005 nach Angaben der Weltbank bei 2,3 %. Die allmählich zunehmende wirtschaftliche Dynamik ist verbunden mit einem deutlichen Anstieg der Exporte (von 10,7 % des BIP im Jahre 2000 auf 22,7 % in 2005), teilweise als Folge der global gestiegenen Preise für wichtige mineralische und landwirtschaftliche Rohstoffe.

1 Angaben aus dem Human Development Report von 2005.

Die nach Brasilien gerichteten Auslandsinvestitionen sind nach der Krise Ende der 1990er Jahre wieder angestiegen und liegen bei recht starken jährlichen Schwankungen heute höher als in den 1990er Jahren und erreichten in den letzten Jahren Werte zwischen 10 Mrd. US\$ (2003) und 22 Mrd. US\$ (2001) entsprechend 4,4 % bzw. 2,0 % des BIP. Mittelfristig wird die Volkswirtschaft Brasiliens nach den vorliegenden Prognosen deutlich an internationalem Gewicht gewinnen und könnte in etwa dreißig Jahren diejenige von Deutschland übersteigen und in die globale Spitzengruppe der Volkswirtschaften aufsteigen (Wilson / Purushothaman 2003; Busch 2005). Brasilien ist für die Versorgung des Weltmarktes mit agrarbasierten *commodities* wie Kaffee, Zucker, Soja oder Orangensaft-Konzentrat von herausragender Bedeutung. Deren strategische Bedeutung wird sich in den kommenden Jahren erhöhen, beispielsweise aufgrund der rasch ansteigenden Nachfrage Chinas nach Proteinträgern (Soja) und aufgrund der beschleunigten Suche der Industrieländer nach Alternativen zu fossilen Brenn- und Treibstoffen (Bioethanol).

Für die Ausgestaltung der künftigen Partnerschaft mit Brasilien ist aber auch von Bedeutung, dass das Land sich trotz entsprechender (z. B. agrarökologischer) Vorteile nicht darauf beschränkt, Rohstoffe auszuführen und wissensintensive Produkte vom Weltmarkt zu beziehen. Das Land hat in den vergangenen Jahren seine Bemühungen verstärkt, sich durch eine höhere Wissens- und Technologieintensität seiner Produkte und Dienstleistungen in zukunftssträchtige Segmente des Weltmarktes zu integrieren.² Brasilien ist heute das einzige Entwicklungsland, das mit Hochtechnologieprodukten (Regionalflugzeugen des Herstellers Embraer) auch kommerziell erfolgreich ist; Embraer steht heute nach Boeing, Airbus und Bombardier weltweit an vierter Stelle der globalen Flugzeugbauer und beschäftigt ca. 17 000 Personen (Kunath 2005). Dem Unternehmen ist es nach der Privatisierung von 1994 gelungen, sich in einem hoch kompetitiven Umfeld gegen Mitbewerber aus den Industrieländern zu behaupten und bedient alle wichtigen Märkte weltweit.

Auch auf anderen Feldern beginnt Brasilien, sich zunehmend als interessanter Partner anderer Ankerländer und von Industrieländern für Technologiekooperationen zu positionieren, beispielsweise bei Offshore-Technologien der Erdölförderung, nachwachsenden Treibstoffen (Bioethanol) und entsprechenden Fahrzeugtechnologien sowie bio- und gentechnischen Verfahren. Deutsche Wissenschaftler suchen auch – unterstützt durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und dem Deutschen Akademischen Austausch Dienst (DAAD) – Kontakt zu brasilianischen Partnern in Feldern wie Nano- oder Informationstechnologie.

Als mit Abstand größte Nation Südamerikas ist Brasilien für die **Entwicklung in der Region** von großer Bedeutung.

„40 % der Lateinamerikaner sind Brazilianer, das Land erbringt über ein Drittel der regionalen Wirtschaftsleistung und macht die Hälfte der Fläche Lateinamerikas aus.“
(Gratius 2004, 7)

Dabei sind die direkten wirtschaftlichen Verflechtungen in der Region bislang begrenzt. Für die unmittelbaren Nachbarländer ist Brasilien ein wichtiger Handelspartner, allerdings sind die Verflechtungen über Handels- und Investitionsströme sehr unterschiedlich ausge-

2 Allerdings sind die gesamtgesellschaftlichen Aufwendungen für Bildung, Forschung und Entwicklung nur im lateinamerikanischen Vergleich hoch, bleiben aber weit hinter den Werten zurück, die die dynamischen Schwellenländer und NICs Asiens aufweisen.

prägt. Nur für Bolivien ist Brasilien der mit Abstand wichtigste Partner im Außenhandel (40 % aller Exporte, ca. 30 % der Importe), in Bezug auf Argentinien und Paraguay betrifft dies vor allem deren Importe (36 %, bzw. 31 %), während der Anteil Brasiliens an der Ausfuhr dieser Länder sowie bei Uruguay deutlich unter 20 % liegt. Für Länder außerhalb des Kern-Mercosur (Chile, Peru) spielt Brasilien als Absatzmarkt bislang nur eine untergeordnete Rolle. Ebenso spielen die Partner der Region für die brasilianische Wirtschaft nur eine begrenzte Rolle, auf der Export- wie auf der Importseite machen die Länder des Mercosur zusammen nur etwa 7 % des Außenhandels Brasiliens aus.

Bislang haben sich aufgrund der wenig komplementären Faktor- und Ressourcenausstattung der Länder Südamerikas und der relativen Stagnation des Mercosur nur in begrenztem Maße arbeitsteilige Produktionsstrukturen entwickelt. Dennoch ist die wirtschaftliche Dynamik der Region in hohem Maße von der wirtschaftlichen Entwicklung und wirtschaftspolitischen Entscheidungen in Brasilia abhängig. Dies hängt u. a. damit zusammen, dass die Länder auf dem Weltmarkt mit vergleichbaren Gütern und um vergleichbare Investoren konkurrieren. So hat die 1998 erfolgte Abwertung der brasilianischen Währung zu Exporteinbrüchen und Betriebsschließungen in Argentinien geführt und auf diese Weise den wirtschaftlichen Niedergang in diesem Land maßgeblich beschleunigt.

1.2 Inwieweit füllt Brasilien seine Rolle als Ankerland aus?

Über lange Jahrzehnte hinweg zeichnete sich Brasilien in Lateinamerika und auf der Bühne der internationalen Politik durch relative Isolation und Selbstbezogenheit aus. Seit der Demokratisierung ab 1985 wich diese Haltung allmählich einer dialogorientierten und kooperativen Außenpolitik, die zunächst stark auf die Integration der südamerikanischen Region mit den brasilianisch-argentinischen Beziehungen als zentrale Achse ausgerichtet war. Die Regierung von Luiz Inacio da Silva Lula betrieb seit ihrem Amtsantritt 2003 eine „globale Außenpolitik mit regionalem Fokus“ (Gratius 2004, 11). Brasilien begann zunehmend, sich an internationalen Foren zu beteiligen und strebt konsequent einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat an.

Das Land spielte zum einen seine gewachsene wirtschaftliche Bedeutung in der Welt und in der Region aus, um sich zunehmend politisches Gehör zu verschaffen. Zudem gelang es der Regierung Lula mit diplomatischem Geschick, wirkungsvolle internationale Allianzen mit anderen Ankerländern aufzubauen. Besonders intensiv entwickelte sich die politische, aber auch wirtschaftliche und in Ansätzen wissenschaftlich-technologische Kooperation mit Indien und Südafrika im Rahmen des *India-Brazil-South Africa (IBSA) Dialogue Forum*. Hinzu kam nach 2003 eine zunehmende Annäherung auch an China. Dieser „Multilateralismus des Südens“ hat dazu geführt, dass Ideen und Ansprüche des Landes sich in internationalen Aushandlungsprozessen deutlich stärker abbilden als noch vor wenigen Jahren (Gratius 2004; Gratius / Annawald 2005).

Auf der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Cancún 2003 spielte Brasilien die führende Rolle bei der Gründung der G20, einer Gruppe von Anker-, Schwellen- und Entwicklungsländern, die sich mit dem Ziel zusammengeschlossen hatten, ihre Verhandlungsmacht in handelspolitischen Fragen gegenüber der EU und den USA zu erhöhen. Die klare Positionierung dieser Gruppe führte zum Scheitern dieser Konferenz. Auch in den nachfolgenden WTO-Verhandlungsprozessen spielte Brasilien eine Schlüs-

selrolle, wobei die Verweigerungshaltung von Cancún zunehmend einer konziliant-konstruktiven Position wich. Ein weiteres Beispiel, das die zunehmend aktiven Bemühungen Brasiliens gegenüber globalen Fragen belegt, ist die Diskussion um neue Finanzierungsinstrumente. Das Anliegen, neue Finanzierungsinstrumente aufzubauen, hat die „Lu-la-Gruppe“ (Brasilien, Chile, Frankreich, Spanien, Deutschland, Algerien) vor, während und im *Follow-Up* zum Millennium+5-Gipfel 2005 besonders energisch vorangetrieben.

Auch im südamerikanischen Raum ist Brasilien zunehmend politisch gestaltend aktiv. Die Annäherung an Argentinien wurde durch die allmähliche Verbesserung der wirtschaftlichen Lage im Nachbarland und den Machtantritt der ideologisch ähnlich ausgerichteten Regierung unter Néstor Kirchner im Mai 2003 erleichtert. Aufbauend auf dieser „strategischen Allianz“ zwischen den beiden südamerikanischen Ankerländern unternahm Brasilien verschiedene Versuche, den Mercosur zu stärken und weitere Länder, insbesondere die Andengemeinschaft, wirtschaftlich und politisch an diese Handelszone heranzuführen. Bereits im Dezember 2003 unterzeichneten die Mitgliedsländer von Mercosur und Andenpakt eine Vereinbarung über eine gemeinsame Freihandelszone. Im Dezember 2004 gründeten zwölf südamerikanische Länder die Südamerikanische Staatengemeinschaft (*Comunidade Sul-Americana de Nações*, kurz CSN). Dass hierbei auch politische Symbolik eine wichtige Rolle gespielt hat, zeigt u. a. die Tatsache, dass die Gründung dieser Gemeinschaft genau zum 180. Jahrestag des Endes der spanischen Kolonialherrschaft über Lateinamerika (Schlacht bei Ayacucho) begangen wurde. Welche integrative Kraft tatsächlich von ihr ausgeht, ist bis heute unklar. Angesichts der sehr gering ausgeprägten Handelsverflechtungen vor allem zwischen den Andenländern und dem Mercosur und den teilweise sehr unterschiedlichen Außenwirtschaftspolitiken (Chile hat z. B. einen sehr viel geringeren Außenschutz als die Länder des Mercosur – *Mercado Común del Sur*) dürften die faktischen Wirkungen der CSN mittelfristig begrenzt bleiben.

Die zunehmende politische Verantwortung und stabilisierende Ankerfunktion, die Brasilien in Lateinamerika zu übernehmen bereit ist, zeigt sich auch in der vermittelnden Rolle, die das Land in einer Reihe von Problemländern wie Venezuela, Kuba oder Bolivien übernommen hat (Gratius 2004, 13–15). In Haiti ist Brasilien im Rahmen der UN-Mission MINUSTAH (*Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti*) mit ca. 1200 Soldaten präsent. Über die Friedenssicherung hinaus bemüht sich Brasilien auch, zur langfristigen Entwicklung des Karibikstaates beizutragen und hierfür internationale Initiativen zu mobilisieren.

Für die politische Bewertung des zunehmenden internationalen Engagements Brasiliens ist zunächst die Tatsache von Bedeutung, dass die Schwerpunkte, die die Regierung Lula in der Außenpolitik setzt, weitgehend unabhängig von dem geographischen Muster der außenwirtschaftlichen Verflechtungen ist, wenn man von der neu betonten Partnerschaft mit dem Nachbarland und wichtigsten Handelspartner Argentinien absieht. Weder Afrika noch die IBSA-Länder spielen in der Außenhandelsbilanz Brasiliens in der nahen Zukunft eine herausragende Bedeutung. Die politische Annäherung an China wiederum erfolgt langsamer, als es der stark zunehmende Warenaustausch mit diesem Land nahe legen würde.

Obwohl Brasiliens Außenpolitik bislang nicht frei von Widersprüchen³ ist, kann davon ausgegangen werden, dass die zunehmende Multilateralisierung und Regionalisierung der brasilianischen Außenpolitik nicht das Ergebnis einer kurzfristigen politischen Konjunktur ist und auch die derzeitige Regierung Lula überdauern wird. Hierfür spricht auch, dass sich diese politische Grundausrichtung nahtlos in eine seit der Demokratisierung zu beobachtende zunehmende Abkehr von einer lange gepflegten „*splendid isolation*“ einfügt. Zudem wird die brasilianische Außenpolitik auf diplomatischer Ebene seit langem für ihre Professionalität anerkannt:

„Diese institutionalisierte Struktur garantiert die Kontinuität und langfristige Ausrichtung der Außenpolitik, weitgehend unbeeinflusst von politischen Parteien und der Couleur der jeweiligen Regierungen.“ (Gratius 2004, 7)

1.3 Brasilien als entwicklungspolitischer Geber

Brasilien gehört zu einer kleinen Zahl von Ankerländern, die zunehmend selbst in der Entwicklungszusammenarbeit aktiv werden. Als Teil der *Agência Brasileira de Cooperação* (ABC) besteht (bereits seit 1974) eine eigene Koordinationsabteilung für die technische Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern (*Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento*, CTPD). Die technische Zusammenarbeit Brasiliens folgt folgenden politischen Leitlinien (ABC s. a.):

- Priorisierung von Kooperationsprogrammen, die der Intensivierung der Beziehungen Brasiliens mit seinen Partnern dienen, vor allem mit den Ländern, die für die brasilianische Außenpolitik von besonderem Interesse sind;
- Betonung von Projekten und Programmen, die den expliziten nationalen Prioritäten der Empfängerländer entsprechen;
- Priorisierung von Projekten, die Multiplikatorwirkungen entfalten und die Bedingungen aufweisen, die die Nachhaltigkeit nach Projektende gewährleisten können;
- Priorisierung von Projekten mit hoher Reichweite, um Gießkanneneffekte zu vermeiden („*evitar la pulverización de esfuerzos*“);
- Priorisierung von Projekten, bei denen Eigenleistung und eigene Mittelmobilisierung des Empfängerlandes klar definiert sind.
- Aufbau von Partnerschaften mit genuin nationalen Einrichtungen der Partnerländer.

Verpflichtungen, die der brasilianische Präsident oder der Außenminister auf Reisen eingehen, werden explizit als ein zentrales Kriterium für die Auswahl der Partnerländer genannt. In der Prioritätenliste folgen Südamerika, die lusophonen Länder Afrikas sowie Osttimor. 2003 wurden 38 % der Mittel für die Kooperation im südamerikanischen Raum (davon 73 % für Paraguay) bereit gestellt und 34 % für die Zusammenarbeit mit den lusophonen Ländern Afrikas (davon Angola 45 %, São Tomé und Príncipe 32 %). Osttimor

3 Schirm (2006) weist darauf hin, dass Brasilien z. B. im Mercosur-Prozess Multilateralität politisch unterstützt, jedoch selbst nur bedingt bereit ist, nationale Souveränität zugunsten der Anerkennung internationaler Spielregeln aufzugeben. Schirm bescheinigt dem Land zumindest in Bezug auf den Mercosur ein „unreifes Verhalten“ und führt dieses u. a. auf politische Blockaden aufgrund unterschiedlicher wirtschaftlicher Interessen zwischen liberalisierungsfreundlichen Sektoren und protektionistischen „*Rent-Seekern*“ zurück.

erhielt 22 % aller Mittel der Technischen Zusammenarbeit. Fachliche Schwerpunkte der Zusammenarbeit lagen 2003 im Bereich Landwirtschaft und Fischereiwesen (27 % der Projekte), Gesundheitswesen (21 %) Umwelt (18 %) und Bildung (17 %).

1.4 Spezifische bilaterale Interessen Deutschlands in der Zusammenarbeit mit Brasilien

Es gibt eine Reihe von Gründen warum Deutschland daran interessiert sein sollte, zu einer noch stärkeren Kooperation mit Brasilien zu kommen und sich als politischer Dialogpartner auch in Zukunft gut zu positionieren. Zum einen geht es darum, sich dem südamerikanischen Land als Partner für die Gestaltung regionaler und globaler Prozesse anzubieten. Es ist aber auch im aufgeklärten Eigeninteresse Deutschlands, sich mit einer aufstrebenden Wirtschaftsmacht mit zunehmenden technologischen und wissenschaftlichen Kompetenzen stärker als in der Vergangenheit zu vernetzen. In diesem Zusammenhang ist es von großer Bedeutung, die Rolle Brasiliens nicht nur aus heutiger Perspektive oder im Rückblick zu bewerten, sondern zu erwartende mittelfristige Entwicklungen zu Grunde zu legen. Unterschiedliche Studien prognostizieren massive Verschiebungen der weltweiten ökonomischen und politischen Kräfteverhältnisse in den kommenden Jahrzehnten. Vor allem einige asiatische Ankerländer, aber auch Russland und eben Brasilien sowie vermutlich auch Südafrika und die Türkei werden sich zunehmend dynamisch entwickeln und ihren Anteil an der globalen Produktion von Gütern und Dienstleistungen, am Welthandel und an den Investitionsströmen stark erhöhen. Das bedeutet, unabhängig von der konkreten eigenen wirtschaftlichen Entwicklung, einen *relativen* Bedeutungsrückgang Deutschlands. Deutschland wird für Brasilien zukünftig immer weniger ein aufgrund der wirtschaftlichen Stärke und technologischen Leistungsfähigkeit selbstverständlicher Ansprechpartner der ersten Linie sein. Zunehmende Handelsbeziehungen, wechselseitige Investitionsströme und verstärkte wissenschaftlich-technologische Kooperation zwischen den Ankerländern sind zu erwarten und in Ansätzen bereits heute zu erkennen (siehe das o. g. Beispiel IBSA).

Auch die globalen demographischen Trends sprechen eher für einen relativen Bedeutungsverlust Deutschlands und auch Europas insgesamt. Eine stark abnehmende Bevölkerungszahl Deutschlands und Europas wird es zunehmend schwierig machen, eine starke Position im globalen Dialog mit Ländern wie Brasilien, Indien oder China aufrechtzuerhalten. Nach Prognosen des *United Nations Development Programme* (UNDP) wird um 2050 die Bevölkerungszahl Europas deutlich unter derjenigen von Lateinamerika liegen. Von den traditionell mächtigen Triade-Regionen wird nach den vorliegenden Hochrechnungen lediglich Nordamerika über die nächsten Jahrzehnte eine sowohl aufgrund wirtschaftlicher Leistungskraft als auch steigender Bevölkerungszahlen herausgehobene Position beibehalten.

Wenn Deutschland nachhaltig eigene Inhalte in die internationale Debatte einbringen und Einfluss auf die Gestaltung von Strukturen globaler *governance* nehmen möchte, so ist der Aufbau enger Kontakte und wenn möglich von Partnerschaften mit den aufstrebenden Gesellschaften notwendig, um im Dialog mit diesen für die eigenen Positionen zu werben. Unter den dynamischen Ankerländern ist Brasilien dasjenige Land, das für einen derartigen Dialog mit Deutschland als besonders aufgeschlossen angesehen werden kann. Dies ergibt sich aus historisch gewachsenen Beziehungen, dem vorherrschenden Wertesystem

und aus der Tatsache, dass in Brasilien zahlreiche Menschen deutscher Abstammung leben. Aber auch dieses historisch gewachsene soziale Kapital wird im Zeitverlauf an Bindewirkung eher verlieren. Es ist zu erwarten, dass sich angesichts der Macht des Faktischen das Interesse der Gestaltungseliten Brasiliens tendenziell stärker auf andere Weltregionen wie beispielsweise die asiatischen Ankerländer verschieben wird. Daher sollten die bestehenden Beziehungen und Kooperationsnetzwerke bestmöglich in Wert gesetzt werden und durch eine attraktive Ausgestaltung des Kooperationsportfolios die Position Deutschlands im Dialog mit Brasilien ohne Zeitverzug gestärkt werden.

Trotz einer relativen inhaltlichen und kulturellen Nähe Brasiliens zu Deutschland ist das Land in vielen Themenfeldern ein zwar wichtiger, aber nicht einfacher Dialogpartner. Betrachtet man die Themen, die im „Aktionsplan der Deutsch-Brasilianischen Partnerschaft“ von 2002 aufgelistet sind, so wird dies deutlich. In einigen Fällen besteht klare Interessenskongruenz, die einen Dialog einfach macht, beispielsweise bei der Reform des Sicherheitsrats. Im Aktionsplan vereinbarten beide Länder, sich gegenseitig im Bemühen um einen ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat zu unterstützen. Bei anderen Fragen, insbesondere des Marktzugangs, der Landwirtschaft, nationaler und regionaler Handelspolitiken liegen die Interessen relativ weit auseinander, wie auch bei den WTO-Verhandlungen in Cancún 2003 deutlich wurde. Ähnliches gilt für die Frage der international verpflichtenden Walderhaltungsziele. Angesichts dieser Interessendivergenzen, des hohen Selbstbewusstseins und der Professionalität der brasilianischen Diplomatie muss sich Deutschland auf einen komplizierten Aushandlungsprozess einstellen, der auf Dauer nur dann erfolgreich sein kann, wenn auch auf deutscher bzw. europäischer Ebene Zugeständnisse gemacht werden.

Unter dem Aspekt globaler Strukturpolitik kommt Brasilien vor allem deshalb eine herausgehobene Rolle zu, weil das Land mit dem Amazonas das größte verbliebene zusammenhängende Regenwaldgebiet der Erde beherbergt. Durch anhaltende Rodung geht die mit Primärwald bestandene Fläche seit vielen Jahren stetig zurück. Dies führt zu einem nachhaltigen Verlust an Biodiversität und den damit verbundenen ökonomischen und z. B. kurativen Potenzialen. Durch die rasche CO₂-Freisetzung aus der gerodeten Biomasse wird zudem ein signifikanter Beitrag zum globalen Treibhauseffekt geleistet. Die Zusammenarbeit Deutschlands mit Brasilien ist daher zurecht darauf ausgerichtet, die Zerstörung der tropischen Regenwälder, insbesondere der Amazonaswälder, aber auch der noch bestehenden Wälder der Mata Atlântica, zumindest zu bremsen. Dies geschieht zum einem mit Bezug auf die Regenwaldgebiete auf brasilianischem Territorium, zum andern zunehmend im Rahmen der Regionalorganisation *Organización del Tratado de Cooperación Amazónica* (OTCA) und bezieht somit zunehmend auch die Amazonasgebiete der Anrainerstaaten mit ein.

Schließlich ist auch die Bekämpfung der Armut nach wie vor ein relevantes Thema für die Zusammenarbeit mit Brasilien. Obwohl Brasilien aufgrund seiner Position im globalen Ranking des *Human Development Index* (HDI) als Schwellenland klassifiziert ist (Stamm 2004), ist es aufgrund der sehr schiefen Einkommensverteilung gleichzeitig eines derjenigen Länder mit der höchsten Zahl an absolut Armen. Für die Erreichung des *Millennium Development Goal 1* (MDG 1) auf globaler Ebene sind also die zukünftigen Erfolge Brasiliens bei der Armutsbekämpfung von hoher Bedeutung. Die stark ungleiche Verteilung von Vermögen und Einkommen ist auch eine zentrale Ursache der hohen Gewalttaten im

Land und kann die innenpolitische Stabilität Brasiliens und damit seine mittelfristig dynamische Entwicklung gefährden.

Es gibt also eine Reihe von übergeordneten Gründen, warum Deutschland eine intensivere Zusammenarbeit mit Brasilien anstreben sollte. Diese sind zunächst entwicklungspolitisch begründet, über das Aktionsprogramm 2015 aber auch zu einem Handlungsrahmen der deutschen Bundesregierung insgesamt, also auch der anderen Ressorts, geworden. Allerdings stehen diesen für Maßnahmen, die vor allem entwicklungspolitisch begründet sind, keine oder allenfalls marginale Mittel zur Verfügung. Dies gilt noch mehr für die (potenziellen) Durchführungsträger von Kooperationsmaßnahmen der anderen Ministerien. Vor allem Privatunternehmen, jedoch auch die Akteure aus dem deutschen Wissenschafts- und Technologiesystem richten ihr Handeln vor allem nach ihren eigenen institutionellen Interessen (Umsätze, Zugang zu technologischem Know-how) aus.

Auch wenn das Interesse der international ausgerichteten Akteure Deutschlands aus Privatwirtschaft und Technologie derzeit stärker auf die asiatischen Ankerländer Indien und vor allem China ausgerichtet ist, bleibt Brasilien als Exportmarkt und Investitionsstandort wichtig. In Lateinamerika ist Brasilien Deutschlands wichtigster Handelspartner. Die deutschen Exporte nach Brasilien beliefen sich 2004 auf 4,7 Mrd. € nach 4,1 Mrd. € im Jahr zuvor. Deutschland importierte im gleichen Jahr Waren und Güter im Wert von 4,6 Mrd. € (2003: 3,9 Mrd. €). Brasilien liegt damit als Abnehmerland deutscher Waren auf Platz 29 und als Lieferland auf Platz 26.

Der Bestand der deutschen Direktinvestitionen im Jahr 2001 betrug 8,2 Mrd. € Deutschland ist – gemessen am Bestand – der drittgrößte Auslandsinvestor in Brasilien. Allerdings ist in den letzten Jahren der Anteil an neuen Auslandsinvestitionen in Brasilien stark gesunken, erst ab 2004 deutet sich ein wieder leichter Anstieg ab. An den großen Privatisierungen der vergangenen Jahre (insbesondere Telekommunikation, Bankenwesen) war Deutschland nur in sehr geringem Umfang beteiligt. In Brasilien sind etwa 800 deutsche Tochterunternehmen tätig, die in erheblichem Maße aus den erzielten Gewinnen re-investieren. Einschließlich der Re- und der Drittlandinvestitionen belaufen sich die Investitionen deutscher Unternehmen auf ca. 20 Mrd. US\$.

Brasilien ist in den meisten Anwendungsgebieten bis heute überwiegend Technologie-nnehmer. Allerdings entwickeln sich in einzelnen Fachgebieten Kompetenzen, die auch für deutsche Partner von Interesse sind (siehe oben). Brasilien gehört zu einer sehr kleinen Gruppe von Ländern (mit Argentinien und Chile) in Lateinamerika, an der deutsche Hochschulforscher und z. B. auch die Fraunhofer-Gesellschaft (FhG) als wichtigste Einrichtung der industrienahen Forschung und Entwicklung ein signifikantes Interesse aufweisen. Von besonderer Bedeutung kann die Partnerschaft Deutschlands mit Brasilien dort werden, wo Brasilien sowohl als Lieferant von wichtigen strategischen Rohstoffen von Bedeutung ist als auch ein hohes Maß an technologischer Expertise aufweist. Dies gilt vor allem für den Bereich nachwachsender Energieträger (Bioethanol). Gleichzeitig sind dies auch Gebiete, auf denen Brasilien komplementäres deutsches Know-how nachfragt.

2 Das Kooperationsportfolio der deutschen EZ

Bereits seit über 42 Jahren kooperieren Deutschland und Brasilien im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Die lange Tradition der Zusammenarbeit betrifft sowohl die staatliche EZ als auch die EZ durch die Kirchen (seit 1962), die politischen Stiftungen Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) seit 1968, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) seit 1976 und private Träger. Aus der staatlichen EZ sind in Brasilien derzeit die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)/Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG), die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ), die Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) und der Deutsche Entwicklungsdienst DED mit eigenen Büros vertreten, ebenso fünf der sechs politischen Stiftungen (FES, Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS), Hans-Böckler-Stiftung (HBS), KAS, Rosa-Luxemburg-Stiftung). Auch die Stiftung für wirtschaftliche Entwicklung und berufliche Qualifizierung gGmbH (SEQUA) ist mit Partnerschaftsprojekten und PPP-Maßnahmen in Brasilien aktiv, die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) war in der Vergangenheit in Brasilien engagiert und hat Interesse, an die entstandenen Netzwerke im Rahmen von Dreieckskooperationen anzuknüpfen.

Das intensive, langfristige und kontinuierliche Engagement der deutschen EZ hat zu einem hohen Maß an Vertrauen auf brasilianischer Seite geführt, es bestehen enge Kontakte und Verflechtungen zwischen Akteuren beider Länder. Von brasilianischer Seite wird die EZ als eine wichtige Kooperationsform innerhalb eines insgesamt dichten Austauschs zwischen beiden Ländern gesehen, das auch die kulturelle Zusammenarbeit, Wissenschaftskooperation und das ausgeprägte Engagement des Privatsektors umfasst. Aufgrund dieser gewachsenen, vertrauensbasierten Beziehungen besteht bis heute eine gute Basis, um mit (vor allem im Verhältnis zur Größe des Staatshaushaltes und des BIP) begrenzten Mitteln der bilateralen Zusammenarbeit entwicklungspolitische Wirkungen zu erzielen und den Dialog mit Brasilien im Rahmen globaler Strukturpolitik zu fördern. Die kulturelle Nähe und gewachsenen Beziehungen können auch die Sichtbarkeit des deutschen Beitrags im Verhältnis zu Weltbank und Interamerikanischer Entwicklungsbank erhöhen, die mit ungleich größeren Finanzvolumina in Brasilien aktiv sind. Deutschland ist derzeit zweitgrößter bilateraler Geber in der Zusammenarbeit mit Brasilien, nach Japan und gefolgt von Frankreich.

Im folgenden Abschnitt 2.1 sollen die derzeit bestehenden EZ-Schwerpunkte und ihre einzelnen Komponenten kurz skizziert werden. Es schließt sich eine kurze Darstellung der Aktivitäten einzelner EZ-Organisationen an, bevor in Abschnitt 2.3 eine vorläufige Bewertung des entwicklungspolitischen Portfolios erfolgt. Vorweggeschickt werden muss, dass es angesichts der Vielzahl von Akteuren in der Kooperation mit Brasilien und angesichts der starken Dynamik nicht möglich ist, allen Aktivitäten wirklich gerecht zu werden, geschweige denn, ihre entwicklungspolitischen Wirkungen angemessen einzuschätzen.

2.1 Darstellung der bestehenden EZ-Schwerpunkte

Die nachstehenden Kurzbeschreibungen des derzeitigen Portfolios der deutsch-brasilianischen EZ beruht auf der Lektüre einschlägiger Dokumente und aus Gesprächen, die im Verlauf zweier kürzerer Reisen nach Brasilien in 2005 mit Vertretern der meisten

relevanten Organisationen geführt wurden. Es war weder beabsichtigt noch möglich, auf diese Weise einen umfassenden Einblick in die jeweiligen Maßnahmen zu bekommen, geschweige denn, eine Bewertung der entwicklungspolitischen Wirkungen vorzunehmen. Ziel war vielmehr, eine Übersicht über das Portfolio zu erlangen, um auf dieser Basis und im Sinne einer „Außensicht“ Anregungen für ggf. zukünftig sinnvolle Nejustierungen zu geben.

2.1.1 Schwerpunkt Umweltschutz und Management natürlicher Ressourcen

Umwelt und Ressourcenmanagement in einem megadiversen und waldreichen Land wie Brasilien sind eng mit dem Ziel des Erhalts globaler Umweltgüter verbunden. Aus diesem Grund ist auch in einem Ankerland wie Brasilien der Einsatz von EZ-Mitteln in diesem Interventionsfeld gerechtfertigt. Allerdings muss angesichts der Dimension der Problem-bereiche bei begrenzten finanziellen Mitteln in besonderem Maße auf einen effektiven Einsatz hingearbeitet werden.

Handlungsfeld Tropenwaldschutz

Seit 1994 wird in Brasilien das multilaterale Pilotprogramm zum Schutz der brasilianischen Regenwälder (PPG7) durchgeführt. Das PPG7 wurde durch Deutschland (Ex-Bundeskanzler Kohl) angeregt, und Deutschland ist mit Abstand als der größte Geber neben der EU, Großbritannien und einer Reihe weiterer bilateraler Geber beteiligt. Nachdem es in der ersten Programmphase darum gegangen war, pilothaft Ansätze für einen verbesserten Schutz und ein verbessertes Management des Tropenwaldes zu entwickeln, soll es in der anschließenden zweiten Phase insbesondere darum gehen, den Erhalt der Tropenwälder zu einem Sektorthema für die Entwicklung der Region zu machen. In Bezug auf die tropischen Küstenwälder (*Mata Atlântica*) ist Deutschland der einzige bilaterale Geber. Auf diese dem PPG7 assoziierten Vorhaben kann hier allerdings nicht näher eingegangen werden. Derzeit sind rund 30 Einzelprojekte in vier der fünf PPG7 Handlungsfelder in der Umsetzung, konkret in den folgenden Bereichen:⁴

1. Pilot- und Demonstrationsvorhaben für Naturschutz und nachhaltige Entwicklung;
2. Umwelt- und Ressourcenschutz;
3. Stärkung von Institutionen für das Umweltmanagement;
4. *Capacity building* für Umweltpolitik und Umweltmanagement;

Auch wenn es seit Projektbeginn nicht gelungen ist, die Entwaldungsraten zumindest in dem unter globalen Gesichtspunkten wichtigen Amazonas-Regenwald nachhaltig zu reduzieren, gilt das PPG7 dennoch als recht erfolgreich, insbesondere was die Stärkung des Umweltbewusstseins auf verschiedenen Ebenen der brasilianischen Gesellschaft, die Stärkung der institutionellen Kapazitäten bei öffentlichen Einrichtungen und die Beeinflussung der nationalen Gesetzgebung angeht. Scholz / Schönenberg belegen für fünf Teilprogramme des PPG7 relevante Einflussnahmen auf die Politikgestaltung (Scholz / Schönenberg 2006). Auch einige messbare Projektwirkungen werden als Erfolg gewertet, bei-

4 Eigene Übersetzung von der englischsprachigen Homepage des PPG7 (www.worldbank.org/rfpp).

spielsweise die Unterschutzstellung von relevanten Teilen des Amazonasgebietes und die großflächige Demarkierung von Indianergebieten. Weniger erfolgreich war die Programmarbeit bislang bei der Erarbeitung von Nutzungsformen, die den sozio-ökonomischen Bedürfnissen der regionalen Bevölkerung und dem Tropenwaldschutz gleichermaßen gerecht werden.

Handlungsfeld Städtisch-industrieller Umweltschutz und Energie

Im Handlungsfeld Städtisch-Industrieller Umweltschutz (SIU) ist die deutsch-brasilianische EZ seit 1993 aktiv. In der Vergangenheit wurden zahlreiche Fachinstitutionen, vor allem Fach- und Vollzugsbehörden der Bundesländer auf verschiedenen Gebieten des Umweltschutzes (Gewässerschutz, Luftreinhaltung, Bodenschutz, Abfallwirtschaft) unterstützt und beraten. Seit etwa zwei Jahren ist die Arbeit im SIU auf den Bereich Bodenschutz, Abfall- und Altlastenmanagement und Flächenrecycling fokussiert, wo sie gut positioniert ist. Hauptpartner sind hier das *Ministério do meio Ambiente* (MMA) als politischer Träger, die *Caixa Economica Federal* (CAIXA), mehrere Kommunalregierungen (u. a. die von São Paulo und Rio de Janeiro) und die Landesumweltbehörde von São Paulo. Auf deutscher Seite sind das Umweltbundesamt, die Stadt Stuttgart und via PPP-Modalität mehrere deutsche Umweltfirmen eingebunden.

In den letzten Jahren wurde zunehmend Gewicht auf die Förderung erneuerbarer Energien und Energieeffizienz (EEEE) gelegt. Neben Eletrobrás und Stromversorgern in den nördlichen und nordöstlichen Landesteilen wird auch mit dem *Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas* (SEBRAE) und der CAIXA kooperiert. Mit der stärkeren Betonung von Energiefragen soll das Handlungsfeld einen Beitrag zum globalen Ziel des Klimaschutzes leisten. Angestrebt wird die systematische Berücksichtigung von erneuerbaren Energiequellen im Rahmen der staatlichen Politik der ländlichen Elektrifizierung (Mainstreaming). Zu den geplanten Maßnahmen auf der Mikroebene gehört auch die Förderung der Stromversorgung von armen Haushalten in netzfernen Gebieten mit Hilfe eingeführter Technik (*Solar Home Systems*). Bereits früher für die Förderung erneuerbarer Energien eingestellte Mittel der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) in Höhe von rd. 22 Mio. € wurden 2005 reprogrammiert, da der vorgesehene Durchführungsträger Eletrobrás für deren Verwendung noch keinen Projektantrag eingereicht hatte. Mit einem zusätzlichen Entwicklungskredit (integrierte Verbundfinanzierung) in Höhe von 15 Mio. € kombiniert, sollen diese Mittel jetzt für ein Neuvorhaben im Bereich der Energieeffizienz eingesetzt werden.

Die Versorgung armer Haushalte mit Basisstrom kann zunächst als Element der Armutsminderung gesehen werden, wirklich umfassende Beiträge zu einer umwelt- und klimafreundlicheren Energiegewinnung Brasiliens können hierdurch allerdings weniger erwartet werden (Krause et al. 2003). Signifikante Wirkungen auf die Energiebilanz des Landes können eher durch das beschlossene Neuvorhaben im Bereich der Energieeffizienz erwartet werden. Beiträge hierzu sollen demnächst auch über die Technische Zusammenarbeit (TZ) geleistet werden. In diesen Zusammenhang gehört auch ein PPP-Vorhaben mit BASF, bei dem es um die Förderung der Ökoeffizienz bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) geht.

Schwerpunkt Integrierte Regionalentwicklung in strukturschwachen Räumen (v. a. Nordosten)

Im brasilianischen Nordosten werden noch eine Reihe von FZ-Maßnahmen in den Bereichen Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie Gesundheitsversorgung durchgeführt. Hierfür wurden insgesamt bislang ca. 86 Mio. € zugesagt, überwiegend in Form von niedrig verzinsten langfristigen Krediten. Neben den Bau-, Ausbau- und Rehabilitierungsmaßnahmen der entsprechenden Einrichtungen und Anlagen werden in Begleitmaßnahmen örtliche Akteure, wie Landesministerien oder Wassernutzergruppen qualifiziert, um die technische und finanzielle Nachhaltigkeit der Maßnahmen sicher zu stellen.

Auch die auf Armutsbekämpfung abzielende TZ knüpft an frühere Ansätze (PRORENDA) an. Neue Impulse bekam das Programm durch einen Besuch der amtierenden Ministerin im Juni 2003, in dessen Verlauf sie die Unterstützung des „Null-Hunger-Programms“ der Regierung Lula zusagte. Angestrebt wurde von Beginn an, das auf direkten Einkommenstransfer beruhende Programm nicht durch Kofinanzierung zu unterstützen, sondern durch Maßnahmen der strukturellen Armutsminderung zu flankieren. Durch die Einbeziehung von DED, des Centrums für Internationale Migration und Entwicklung (CIM), Stiftungen und Kirchen sowie das Ausloten von Ansätzen für PPP-Maßnahmen sollte die Wirkung der deutschen Kooperation weiter erhöht werden. Hinzu kam ein weiteres Projekt in Kooperation mit der *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), das auf die Förderung von Unternehmenskooperationen abzielt und ein PPP-Vorhaben gemeinsam mit dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI).

Auf Basis eines von DED, GTZ und KfW gemeinsam erarbeiteten Entwurfs entwickelte das BMZ in 2004 das Konzeptpapier zum Programm „Beitrag zur Armutsbekämpfung im Nordosten Brasiliens“. Das Konzept konnte die Probleme, die sich für die Erarbeitung eines kohärenten Programms ergeben, wenn dieses inhaltlich vor allem aus der Fortschreibung bestehender Maßnahmen besteht und umfangreiche Neuzusagen nicht möglich sind, nicht wirklich überwinden. Anhang 1 des Dokuments weist insgesamt zehn Interventionsbereiche der deutschen EZ im Nordosten aus, von Regionalentwicklung über Einkommens- und Beschäftigungsförderung, Wasser und Abwasser bis zu Dialogforen. Auch der regionale Bezug führt kaum zu Synergien, da sich die Programmaktivitäten auf insgesamt neun brasilianische Bundesstaaten von teilweise sehr erheblicher Flächenausdehnung verteilen.

Es überrascht daher nicht, dass es nach 2004 nicht gelungen ist, ein nach außen erkennbares und nach innen inhaltlich verzahntes Nordost-Programm zu entwickeln. Insgesamt leidet die Durchführung des Nordostprogramms unter gravierenden Problemen der Bar-mittelknappheit. Von den ursprünglich vorgesehenen vier Programmkomponenten (Regionalmanagement, Desertifikationsbekämpfung, Regionale Einkommens- und Beschäftigungsförderung, Verbreitung der Programmerkahrungen) werden derzeit lediglich die Komponenten zwei und drei durchgeführt. Bereits in den Regierungsverhandlungen 2005 wurde daher beschlossen, 2006 eine Projektfortschrittskontrolle (PFK) der im Rahmen des Programms durchgeführten Aktivitäten durchzuführen, die u. a. über die Art und Weise des Auslaufens der TZ im Rahmen des Nordost-Programms befinden soll.

Die für das Nordost-Programm zugesagten FZ-Mittel können aufgrund vielfältiger vorwiegend administrativer Gründe nur sehr langsam umgesetzt werden.

TZ im Handlungsfeld Human Immunodeficiency Virus – Acquired Immune Deficiency Syndrome (HIV-AIDS)

Mit dem Gesundheitsministerium von Brasilien wird von 2003 bis 2006 ein Vorhaben im Bereich HIV/AIDS durchgeführt. Bereits in dieser Projektphase ging es darum, über Brasilien hinaus Wirkungen in anderen Entwicklungsländern, speziell in Lateinamerika und der Karibik zu erzielen. Brasiliens nationales AIDS-Programm gilt international als vorbildlich. Gemeinsam mit dem *Joint United Nations Programme on HIV/AIDS* (UNAIDS) hat Brasilien ein „Internationales Zentrum für Technische Zusammenarbeit“ gegründet, mit dem auf die zunehmende Nachfrage nach Süd-Süd-Kooperation in der HIV/AIDS-Bekämpfung reagiert wurde. Deutsche TZ ist beratend tätig. In den Regierungsverhandlungen 2005 wurden FZ-Mittel in Höhe von 5 Mio. € für das internationale brasilianische AIDS-Programm zugesagt und ein Regionalvorhaben der TZ in Aussicht gestellt.

2.2 Aktivitäten einzelner Organisationen der bilateralen EZ, der politischen Stiftungen, Kirchen und sonstiger Träger

2.2.1 Kurzdarstellung der Portfolios einzelner Organisationen

Die mittlerweile zur KfW-Bankengruppe gehörende **Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG)** ist in Brasilien bereits seit 1967 tätig, seit 2002 unterhält sie in São Paulo ein Außenbüro für den Mercosur-Raum. Sie hat Investitionen von 68 deutschen und lokalen Unternehmen mit einem Volumen von 386 Mio. € mitfinanziert. Das aktuelle Portfolio beläuft sich auf 72 Mio. € für 13 Projektunternehmen, u. a. in den Bereichen des Agrobusiness und der erneuerbaren Energien. Die DEG definiert folgende fünf Aspekte als Eckpfeiler ihres Brasilien-Engagements:

- Projekt- und Unternehmensfinanzierung für brasilianische Unternehmen;
- Finanzierung kleiner und mittlerer privater Infrastrukturprojekte (z. B. eines Windparks im Nordosten);
- Kooperation mit privaten Finanzinstitutionen;
- Begleitung ausländischer, insbesondere deutscher Unternehmen nach Brasilien;
- das verstärkte Angebot von Mezzanin-Finanzierungen, d. h. eines Mix aus Darlehens- und Beteiligungselementen.

Internationale Weiterbildung und Entwicklung (InWEnt) ist seit 2004 mit einem eigenen Büro in Brasilien vertreten, das als Joint Venture zwischen der InWEnt gGmbH und der deutsch-brasilianischen Industrie- und Handelskammer in São Paulo organisiert ist. InWEnt Brasil knüpft an frühere Aktivitäten (seit 1999) der Carl-Duisberg-Gesellschaft an. Von 2003 bis 2005 wurden insgesamt über 1 100 Brasilianer in Maßnahmen von InWEnt fortgebildet. Mit ca. 55 % des Mittelvolumens sind die Themenfelder Umwelt sowie Energie und Klimaschutz die größten Förderbereiche. Bereits seit 1993 bildet InWEnt beispielsweise Experten in Windenergienutzung fort. Im Nordosten unterstützt InWEnt die produktive Nutzung erneuerbarer Energien und in diesem Zusammenhang die Marktintegration ländlicher Produzenten. Auch Dialogmaßnahmen zu den Themen Energie und „*Clean Development Mechanism*“ (CDM) sind in diesem Zusammenhang zu nennen. Neben den Fortbildungs- und Dialogmaßnahmen engagiert sich InWEnt zunehmend im Bereich *Corporate Social Responsibility* (CSR), beispielsweise durch das Abhalten von On-

line-Kursen zu diesem Thema. Gemeinsam mit der GTZ und dem brasilianischen Ethos-Institut ist an den Aufbau eines CSR-Kompetenzzentrums gedacht. Vorgesehene Neuhaben zielen auch auf die stärkere Verankerung Brasiliens im regionalen Kontext ab, zum einen auf die „Förderung der sozialen Kohäsion in den Staaten des MERCOSUR“, zum andern auf „Tropenwaldschutz und nachhaltige Waldentwicklung im Amazonasraum“.

Der **Deutsche Entwicklungsdienst (DED)** ist derzeit mit ca. 30 Entwicklungshelfern in Brasilien vertreten, die in die beiden EZ-Schwerpunkte eingebunden und in den beiden Programmregionen Amazonas bzw. Nordosten tätig sind. Darüber hinaus wird eine ähnlich große Zahl von einheimischen Fachkräften vom DED teilfinanziert. PPP-Maßnahmen, Finanzierung und Beratung von Kleinmaßnahmen sowie der Fonds zur „Förderung und Beratung einheimischer Organisationen“ runden das Gesamtportfolio ab.

SEQUA gGmbH führt seit vielen Jahren vielfältige Vorhaben im Bereich der Partnerschaftsprojekte und im Rahmen von PPP durch. Während die Aktivitäten früher in unterschiedlichen Landesteilen realisiert wurden, sind jüngere Vorhaben im Nordosten verortet und entsprechen somit der regionalen Schwerpunktbildung. 2005 befanden sich drei Projekte in der Umsetzung: Mit den Beruflichen Fortbildungszentren (bfz) der Bayerischen Wirtschaft gGmbH werden insgesamt neun Branchenverbände unter dem Dach der Vereinigung der Industrieverbände in Pernambuco (Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco, FIEPE) im Nordosten gefördert. Mit dem gleichen Partner auf deutscher Seite und dem Verband der beratenden Ingenieure und Architekten (SINAENCO) in Pernambuco auf brasilianischer Seite soll Letzterer in seiner Fähigkeit gestärkt werden, (Umwelt-)dienstleistungen für KMU zu erbringen. Das dritte Vorhaben führt die Kreishandwerkerschaft Essen auf deutscher Seite mit dem Dachverband der brasilianischen Unternehmerverbände (CACB) mit dem Ziel zusammen, Kleinunternehmen im Nordosten durch Gruppenberatung von Unternehmerverbänden zu stärken. 2005 befanden sich zudem zwei PPP-Vorhaben im brasilianischen Nordosten in der Umsetzung, die thematisch im Bereich der nachhaltigen Ressourcennutzung angesiedelt sind.

Das **Centrum für Internationale Migration und Entwicklung (CIM)** ist derzeit mit zwölf Experten in Brasilien vertreten, überwiegend in den Bereichen Umwelt-/Ressourcenschutz und Regionalentwicklung, daneben vereinzelt auch an Forschungsinstituten oder Hochschulen. Zwei der Experten werden von dritter Seite kofinanziert, nämlich durch das Wirtschaftsministerium von Baden-Württemberg und die Fraunhofer-Gesellschaft. Eine gemeinsame CIM-/BMBF-Aktivität ist über die Entsendung eines Experten für bis zu 3 Jahren für den Mercosur-Bereich anvisiert. Die Stelle wird an der Auslands-handelskammer (AHK) Montevideo angesiedelt werden, ein Großteil der Beschäftigung soll aber über die AHK São Paulo gestaltet werden, insbesondere in Hinblick auf das Betätigungsfeld „Innovation und Technologietransfer“.

Die **Physikalisch-technische Bundesanstalt (PTB)** ist derzeit nicht mit Mitteln des BMZ in Brasilien tätig. Allerdings laufen Vorhaben im Bereich der Wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit (WTZ), die unmittelbar an die aus EZ-Mitteln finanzierten Aktivitäten mit dem *Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial* – INMETRO anknüpfen. Zudem hat INMETRO das Interesse geäußert, gemeinsam mit der PTB den Ausbau der Qualitätsinfrastruktur im Norden und Nordosten Brasiliens zu unterstützen. Dreieckskooperationen laufen zwischen PTB, INMETRO und dem *Laboratório*

Costarricense de Metrología (LACOMET) in Costa Rica. Geplant ist eine vergleichbare Dreieckskooperation im südlichen Afrika, insbesondere mit Angola und Mozambique.

2.2.2 Politische Stiftungen

Den Stiftungen kommt neben der Botschaft, den Konsulaten und der bilateralen staatlichen EZ eine wichtige Rolle im Politikdialog mit Brasilien zu. Vergleichbar der EZ sind sie teilweise seit mehreren Jahrzehnten in Brasilien vertreten. Fünf Stiftungen unterhalten eigene Büros in Brasilien. Durch ihre kontinuierliche Präsenz und Arbeit vor Ort wurden Netzwerke zu einer Vielzahl von gesellschaftlichen Akteuren (Parteien, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen – NROs) und damit (potenziellen) *Change Agents* aus unterschiedlichen Bereichen des politischen und sozialen Spektrums aufgebaut.

| Tabelle 1: Übersicht über die Aktivitäten der politischen Stiftungen in Brasilien | | | |
|--|---------------------------|------------------------------|---|
| | Auslandsbüros | Projektvolumen / Förderphase | Projekttitel, Projektinhalt |
| FES | São Paulo | €2.400.000 2004–2006 | Gesellschafts- und wirtschaftspolitische Beratung im Cono Sur – Teilprojekt Brasilien Beratung bei Reform der sozialen Sicherungssysteme, Arbeitsgesetze, Steuersystem, Agrarverfassung, öffentlicher Verwaltung und politischer Institutionen |
| KAS | Rio de Janeiro, Fortaleza | €6.200.000 2004–2006 | Länderprogramm Brasilien Unterstützung politischer Reformen (Wahlrecht, Parteiensystem) und der Modernisierung des Staates (Dezentralisierung, Reform des Justizwesens) Stärkung der Reformansätze soziale Marktwirtschaft, Partizipation, Umweltfragen, internationale Öffnung |
| FNS | São Paulo | €1.252.500 2004–2006 | Regionalverbundprojekt Lateinamerika: Förderung liberaler Organisationen, der Demokratie, des Rechtsstaates und der Menschenrechte sowie der Wirtschafts- und Kommunalentwicklung – Teilprojekt Brasilien Unterstützung liberaler Ansätze in Politik und Gesellschaft |
| HBS | Rio de Janeiro | €2.700.000 2006–2008 | Menschenrechte, Nachhaltigkeit, Biopolitik, Globalisierung / regionale Integration |

Das derzeitige Portfolio von vier Stiftungen ist in Tabelle 1 wiedergegeben. Eine systematische Orientierung an den Schwerpunkten der EZ gibt es nicht, allerdings inhaltliche Überlappungsbereiche, in denen sich Aktivitäten von EZ und Stiftungen komplementär ergänzen können und teilweise tun (v. a. Umwelt und Nachhaltigkeit). Insgesamt wird ein relativ breites Spektrum von Dialog- und Beratungsthemen bearbeitet, die teilweise an fortbestehenden innenpolitischen Problemlagen (Rechtstaatlichkeit, *Good Governance*, Menschenrechte) ansetzen, teilweise an Brasiliens Rolle im regionalen Kontext, bislang noch weniger an Brasiliens Rolle im Bereich der *Global Governance*.

Die KAS unterhält neben dem Landesbüro in Rio de Janeiro ein zweites Büro in Fortaleza und führt im Nordosten Maßnahmen des Ressourcenschutzes und der lokalen nachhaltigen Entwicklung durch. Die Rosa-Luxemburg-Stiftung betreut von ihrem Regionalbüro in São Paulo aus Projekte und Veranstaltungen in Brasilien, Uruguay und Chile in Themen wie Partizipative Kommunalpolitik, Globalisierung und Regionalisierung, Nachhaltigkeit, Stärkung demokratischer Akteure und innovativer Politikansätze.

Die politischen Stiftungen können in Zukunft eine noch stärkere Rolle im politischen Dialog mit Brasilien spielen. Dies gilt vor allem auch für Fragen, die die internationale Rolle des Landes betreffen. Hier kann die Tatsache eine besondere Rolle spielen, dass die Stiftungen nicht nur im Land gut verankert sind (s. o.), sondern mit ihren Länderbüros auch ein internationales Netzwerk darstellen und hierüber bereits heute regionale oder globale (z. B. Globalisierungsprojekt der FES) Diskussionszusammenhänge organisieren. Ein verstärkter Austausch untereinander und eine intensivere Rückkoppelung an andere Träger des politischen Dialogs (Botschaft, EZ-Organisationen) wäre in diesem Zusammenhang hilfreich, ebenso eine systematischere Thematisierung von regionalen und globalen Aspekten der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung.

2.2.3 Kirchliche, private und sonstige Träger

Im Jahr 2004 förderten die Kirchen aus Bundesmitteln 51 Vorhaben mit einem Gesamtvolumen von rund 12 Mio. € Vorhaben privater deutscher Träger wurden zwischen 2003 und 2005 mit rund 1,5 Mio. € gefördert. Weitere Träger von Kooperationsmaßnahmen mit Brasilien sind der Deutsche Genossenschafts- und Raiffeisenverband, der deutsche Caritas-Verband und das Bildungswerk des DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund).

Die Kirchen als vom Mittelvolumen wichtigste Träger außerhalb der staatlichen EZ⁵ sehen die Aufgabe ihrer Förderpolitik in Brasilien in der Verbindung von konkreten Maßnahmen zur Lebenslagenverbesserung in Selbsthilfe auf lokaler Ebene mit Lobby- und Advocacy-Arbeit zur Veränderung der politischen und wirtschaftlichen Strukturen.⁶ Der Abbau von Armut und Ungerechtigkeit sowie der Schutz der Menschenrechte stehen im Mittelpunkt ihrer Arbeit. Aufgrund ihrer Problemanalyse kommen die kirchlichen Entwicklungsdienste zu der Auffassung, dass die Armutsreduzierung auch in Zukunft ein Angelpunkt der deutsch-brasilianischen Kooperation sein müsse und dabei insbesondere die Rolle der Zivilgesellschaft hinsichtlich der Verankerung vermehrter Armutsorientierung in der brasilianischen Regierungspolitik berücksichtigt werden müsse.

5 Zu den genannten Mitteln aus dem BMZ-Haushalt kommen ergänzend erhebliche Eigenmittel.

6 Die nachstehenden Ausführungen wurden sinngemäß einer Stellungnahme von der Evangelischen Zentralstelle für Entwicklungshilfe (EZE) und der Katholischen Zentralstelle für Entwicklungshilfe (KZE) vom 07.07.2006 zu einer Entwurfsfassung der vorliegenden Portfolioanalyse entnommen.

2.3 Bewertung des deutsch-brasilianischen Kooperationsportfolios

Auf Basis der erfolgten Kurzanalysen der unterschiedlichen Kooperationslinien kann nur eine allgemeine Bewertung der deutsch-brasilianischen EZ vorgenommen werden. Ziel und Anspruch ist *nicht* die qualifizierte Einordnung der Einzelmaßnahmen nach Aspekten der Effektivität oder Effizienz, sondern eine Einschätzung des Portfolios im Hinblick auf übergreifende Aspekte der Zusammenarbeit mit Ankerländern. Im Mittelpunkt stehen dabei, der Ankerlandlogik entsprechend, Aspekte der Subsidiarität, der Orientierung an globalen Problemlagen und/oder *global public goods*, der Profilierung und Sichtbarkeit, der Relevanz des deutschen Beitrags und seiner Verknüpfung zu den deutschen Gestaltungsinteressen auf regionaler und globaler Ebene.

2.3.1 Subsidiarität und Orientierung an *global public goods*

Die Entwicklungszusammenarbeit mit Brasilien ist trotz des relativ hohen Entwicklungsstandes des Landes⁷ und eines Pro-Kopf-Einkommens, nach dem es als *lower middle income country* einzustufen ist, nach wie vor grundsätzlich gut begründet. Im Vergleich zu anderen Ankerländern wie Indien und vor allem China blickt Brasilien in den letzten Jahren auf eher mäßige und wenig stabile Wachstumsraten zurück. Gleichzeitig verfolgt das Land seit über zehn Jahren einen konsequenten Austeritätskurs zur Stabilisierung der Währung und zum Abbau der Verschuldung. Dies bedeutet, dass die eigenen Finanzierungskapazitäten des Landes für umfangreiche Maßnahmen zur Erreichung der MDGs zumindest kurzfristig begrenzt sind.

Hinzu kommt, dass ein großer Teil der aufgewendeten Ressourcen im Bereich von TZ wie FZ auf den Erhalt des Amazonas-Regenwaldes ausgerichtet sind und somit dem Erhalt einer *global* wichtigen Naturressource dienen. Auch die Zusammenarbeit mit Mitteln aus TZ und FZ im Themenfeld HIV/Aids ist auf die Überwindung eines globalen Problems ausgerichtet. Der Ankerlandrolle Brasiliens wird auch die zunehmende Zusammenarbeit Brasiliens im Tropenwaldschutz mit den Nachbarländern im Rahmen der „*Organização do Tratado de Cooperação Amazônica*“ (OTCA) gerecht.

Allerdings muss sich die deutsche EZ im Tropenwaldschutz in einer komplexen Gemengelage von Sichtweisen und Interessen positionieren. Grundsätzlich unterstützt Brasilien (heute stärker als vor einigen Jahren) das Ziel des Regenwaldschutzes und einer nachhaltigen Entwicklung in der Amazonasregion. Allerdings ist das Thema zwischen Akteursgruppen und unterschiedlichen Ressorts auf brasilianischer Seite politisch strittig. Viele politische Akteure betonen innerhalb der Interpretationsbandbreite des Begriffs der „Nachhaltigen Entwicklung“ stärker die wirtschaftliche Inwertsetzung des Raums, der etwa die Hälfte des Gesamtterritoriums des Landes ausmacht, als den Schutz von zusammenhängenden Waldflächen.

Beispielsweise führt Grätius (2004, 13) die Bemühungen Brasiliens um die Anbindung der Andenländer an den Mercosur u. a. auf die Überlegungen zurück, dass durch verstärkte

7 Brasilien gehört mit Mexiko zu den zwei Ankerländern, die gleichzeitig Schwellenländer sind, d. h. einen hohen HDI-Wert aufweisen und international wettbewerbsfähig sind; vgl. Stamm (2004).

Verflechtungen die wirtschaftliche Erschließung des grenzüberschreitenden Amazonasraums vorangetrieben werden könne. Tatsächlich wurden auf dem Südamerika-Gipfel 2000 eine Reihe von umfassenden Infrastrukturvorhaben im Anden- und Amazonasraum beschlossen und eine eigene Koordinationsstelle für ihre Implementierung mit Sitz in Buenos Aires gegründet (*Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana* – IIRSA).

In der zukünftigen Zusammenarbeit im Tropenwaldschutz steht die EZ vor der schwierigen Gratwanderung, einerseits das Interesse maßgeblicher brasilianischer Akteure an einer Inwertsetzung von Teilen der Amazonasregion für sozio-ökonomische Entwicklungen hinreichend zu berücksichtigen, um Akzeptanz für den deutschen Beitrag zu sichern und zu befördern, gleichzeitig jedoch auch die mit dem Tropenwaldschutz verbundenen globalen Umweltziele intensiv weiter zu verfolgen. In dieser Hinsicht war es richtig, dass in den deutsch-brasilianischen Regierungsverhandlungen von 2005 vereinbart wurde, auch in die zukünftige Kooperation im Amazonasraum die Arbeit an umweltverträglichen einkommensschaffenden Maßnahmen einzubeziehen. Dies ist unmittelbar komplementär zu den anderen geplanten Interventionslinien (Schutzgebiete, Indianergebiete, Regionalplanung und -entwicklung).

In Bezug auf das deutsche EZ-Portfolio in Brasilien ist insbesondere für den Schwerpunkt „Integrierte Regionalentwicklung in strukturschwachen Räumen“ die Frage nach der Subsidiarität zu stellen. Grundsätzlich muss auch hier die Forderung an die brasilianische Seite gerichtet werden, dass Überschüsse, die im dynamischen Süden akkumuliert werden, in die armen Landesteile transferiert werden. Im aktuellen zeitgeschichtlichen Kontext Brasiliens ist die These von einer strukturell unzureichenden Verantwortung der brasilianischen Eliten für die unterprivilegierten Teile des Landes und Bevölkerungsgruppen nicht zu widerlegen. Allerdings gibt es in den vergangenen Jahren zumindest politische Bemühungen, die soziale und regionale Kohäsion im Land zu erhöhen. Die Regierung Lula trat ihr Amt mit einem umfassenden Programm für Hunger- und Armutsminderung durch signifikante inländische Transferzahlungen an. Die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) bezeichnet das brasilianische „Null-Hunger-Programm“ als das größte derartige Transferprogramm weltweit.⁸ In dieser Situation war es sicher sinnvoll, seitens der EZ flankierende Maßnahmen zur (strukturellen) Armutsbekämpfung zuzusagen, um das richtige und mutige Programm politisch zu unterstützen.⁹

Weniger eindeutig fällt die Bewertung der deutsch-brasilianischen EZ in den Handlungsfeldern SIU und EEEE innerhalb des Umweltschwerpunkts aus. Das Problem der Boden- und Grundwasserkontaminationen etwa, so wichtig es aus umweltpolitischer und stadtplanerischer Sicht ist, kann nur insoweit, als international geächtete Umweltgifte (POPs) mit im Spiel sind, als Bestandteil einer globalen umweltpolitischen Agenda gewertet werden. Eine Gefährdung *globaler* öffentlicher Güter ist nur mit Einschränkung gegeben. Da die Maßnahmen (von der Sache her begründet) in wirtschaftlich relativ wohlhabenden und dynamischen Landesteilen im Süden ansetzen, ist zu fragen, ob sie nicht in Kürze überwiegend oder vollständig von den brasilianischen Partnern finanziert werden können.

8 Auf die Implementierungsprobleme kann hier nicht eingegangen werden.

9 Dass es im Anschluss nicht gelungen ist, umfangreichere Mittel zu mobilisieren, ist allerdings nicht unproblematisch, da im Nachhinein ein Missverhältnis zwischen den geweckten Erwartungen und den tatsächlich eingeleiteten Maßnahmen zu verzeichnen ist.

Auch das Handlungsfeld EEEE kann im brasilianischen Kontext nur bedingt als Maßnahme im Rahmen des globalen Klimaschutzes begründet werden. Brasilien erzeugt den überwiegenden Teil seiner elektrischen Energie *ohne* Emissionen von CO₂. Durch dezentrale Stromversorgung von armen Haushalten über Solarenergie, Kleinwasserkraftwerke oder Biomasse sind nur in begrenztem Umfang Kohlendioxid-Emissionen einzusparen, wenn auf diese Weise fossile Energieträger (Dieselöl) substituiert werden. Eine bessere Ausnutzung der (v. a. aus Wasserkraft) gewonnenen Primärenergie (Energieeffizienz) und die Förderung z. B. der Windenergienutzung kann das Land weniger anfällig für klimatische Einflüsse (Trockenphasen) machen und den Druck reduzieren, aufgrund eines zu erwartenden deutlich steigenden Energiebedarfs weitere Kraftwerke zu bauen, die unabhängig von der gewählten Technik (Wasserkraft, fossile Brennstoffe, Nukleartechnik) unter sozialen und Umweltgesichtspunkten problematisch sind. Das bedeutet, die Maßnahmen sind entwicklungspolitisch zwar zweifellos sinnvoll, aber allenfalls in langfristiger Perspektive als Element eines *globalen* Umweltschutzes zu bewerten.

Die Handlungsfelder SIU sowie EEEE begründen sich insbesondere aus den spezifischen Angebotsstärken Deutschlands in diesen Bereichen und den Interessen der beteiligten Akteure auch auf der deutschen Seite zu einer stärkeren Internationalisierung. Damit bietet sich das Handlungsfeld als Kooperationsfeld „auf Augenhöhe“ und unter Einbeziehung von Nicht-EZ-Akteuren an, wie dies bereits in den vergangenen Jahren geschehen ist. Dies verlangt von der brasilianischen Seite deutlich höhere Eigenaufwendungen als z. B. im Tropenwaldschutz. Die Bereitschaft hierzu dürfte angesichts der spezifischen Kompetenzen, die von deutscher Seite eingebracht werden, in vielen Bereichen vorhanden sein.

2.3.2 Profilbildung und Relevanz des deutschen Beitrags

Die deutsch-brasilianische EZ ist in hohem Maße profiliert und hebt sich diesbezüglich von der Zusammenarbeit mit anderen Ankerländern ab, wo sich die Aktivitäten über eine große Zahl von Schwerpunkten und Handlungsfelder verteilen und das Bild der EZ insgesamt etwas unklar bleibt. Durch die Festlegung von zwei Schwerpunkten (Umwelt und Energie, Nordostprogramm) ist die Arbeit recht fokussiert, Einzelprojekte außerhalb der Schwerpunkte (HIV/Aids) sind gut begründet. Die eingeleitete weitere thematische Konzentration in beiden Schwerpunkten beinhaltet grundsätzlich das Potenzial, das Profil der deutsch-brasilianischen EZ weiter zu schärfen.

Allerdings ergeben sich im Detail auch Abstriche von dem grundsätzlich positiven Bild. Kritikpunkt einiger brasilianischer und internationaler Experten, die während der zwei Reisen in 2005 befragt wurden war, dass sich die Entwicklung des EZ-Portfolios in den letzten Jahren relativ stark an den Vorstellungen Deutschlands orientiert habe und die Erwartungen der brasilianischen Seite nicht immer hinreichend berücksichtigt worden seien, was teilweise auch auf die abnehmenden Mittel zurück zu führen ist. Dies gilt in besonderem Maße für die Konzentration von Aktivitäten im Bereich der Armutsbekämpfung auf den Nordosten des Landes, verbunden mit dem Auslaufen von Maßnahmen außerhalb dieser Schwerpunktregion. Schwer nachvollziehbar ist für die brasilianischen Partner wiederum, dass *nach* der Verkündung der regionalen Schwerpunktsetzung nur begrenzte Aktivitäten in der Nordost-Region aufgenommen wurden und dass nach sehr kurzer Laufzeit bereits der Rückbau bzw. das Auslaufen des Programms signalisiert wurde.

Die deutsch-brasilianische EZ muss den schwierigen Balanceakt vollziehen, einerseits die begrenzten Mittel zunehmend fokussiert einzusetzen, andererseits das Angebot hinreichend attraktiv zu halten, um solide Grundlagen für den deutsch-brasilianischen Politikdialog zu schaffen. Aus diesem Grund wird es sinnvoll zu sein, bevorstehende weitere Konzentrationsprozesse, v. a. im Zusammenhang mit dem Nordostprogramm frühzeitig und intensiv mit der brasilianischen Seite zu diskutieren.

Das Ansehen der deutsch-brasilianischen EZ ist insbesondere aufgrund der über mehr als vier Jahrzehnte gewachsenen Beziehungen insgesamt gut. Um dies auch für die Zukunft sicherzustellen spielen neben den nicht einfachen inhaltlichen Aspekten auch Fragen der Form, der Kooperationsmodalitäten und der Personalauswahl eine große Rolle. Eine Vertreterin des MMA kritisierte beispielsweise, dass in der Vergangenheit einzelne entsandte Langzeitexperten sich in sehr starkem Maße auf ihre jeweiligen lokalen Zusammenhänge und zu wenig auf übergreifende Programmziele bezogen hätten. Auch der politische Dialog sei nicht immer auf der politischen Ebene geführt worden, die von den selbstbewussten brasilianischen Partnern erwartet worden sei. Als problematisch wurde beispielweise genannt, dass Gespräche zur zukünftigen Kooperation im Amazonasraum überwiegend und bei einzelnen Anlässen ausschließlich mit dem MMA geführt und andere Ressorts, die für die Entwicklung der Region wichtig sind, nicht berücksichtigt worden seien.

Deutschland ist zweitgrößter bilateraler Geber in der Zusammenarbeit mit Brasilien. Dabei ist die Bedeutung der *official development assistance* (ODA) in Brasilien mittlerweile verschwindend gering – nach Angaben des *Organisation for Economic Co-operation/Development-Assistance Committee* (OECD-DAC) 2004 < 0,1 % des Bruttoinlandsprodukts –. Für die Sichtbarkeit des deutschen Beitrags stellen insgesamt weniger die ODA-Zuflüsse eine Herausforderung dar als vielmehr die Relation der eigenen verfügbaren Mittel zum Engagement der multilateralen Entwicklungsbanken. Die Weltbank finanziert derzeit 55 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 5,6 Milliarden US\$, bei (IDB) bestanden 2004 51 Operationen alleine mit dem öffentlichen Sektor, in einem Gesamtumfang von 8,5 Milliarden US\$.

Maßnahmen, die inhaltlich nicht hinreichend auf die Nachfrage der brasilianischen Seite abgestimmt sind, sind unter diesen Bedingungen schwierig umzusetzen. Von daher war es sinnvoll, innerhalb des Handlungsfelds SIU und Energie zunehmend auf den Bereich Energieeffizienz abzielen.

2.3.3 EZ und Netzwerkbildung zwischen Deutschland und Brasilien

In der Zusammenarbeit mit Brasilien kann eine hohe und spezifische Qualität vor allem dann erreicht werden, wenn es gelingt, spezielle Know-how-Träger aus Deutschland einzubinden, beispielsweise Fachministerien des Bundes und der Länder, Forschungseinrichtungen, Industrie- und Handelskammern, Universitäten oder Privatunternehmen. Das grundlegende Problem, das einer offenen Bündelung von außengerichteten Aktivitäten entgegen steht, ist, dass diese Organisationen kein entwicklungspolitisches Mandat haben und nur über geringe finanzielle Mittel für die internationale Kooperation verfügen. Die Logik ihrer Eigeninteressen und der Entwicklungspolitik decken sich aber nur selten, z. B. in Bezug auf die Themenwahl oder die regionale Ausrichtung der Kooperation.

In der deutsch-brasilianischen EZ der letzten Jahre ist es dennoch gelungen, eine Reihe von Akteuren außerhalb des EZ-Systems einzubinden, z. B. das Umweltbundesamt und die Stadt Stuttgart (im Bereich SIU), Fraunhofer-Gesellschaft, Fresenius AG, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule (RWTH) Aachen, Universität Witten-Herdecke (Projekt Techno-Trans), Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (CIM Curitiba). Die finanziellen Mittel, die diese Partner in die Projekte bislang einbringen, sind eher begrenzt, jedoch ist ihr Know-how von großer Bedeutung. Das Zusammenführen von Fachpartnern über die EZ kann dazu führen, dass sich nach Auslaufen der entsprechenden Förderung über das BMZ Kooperationen anschließen, die aus Eigenmitteln und/oder anderen Ressorts getragen werden. Dies zeigt beispielhaft die aktuelle Zusammenarbeit zwischen der PTB und dem INMETRO aus Mitteln der WTZ. Ähnliches gilt für die Vielzahl von Universitätspartnerschaften, die über den DAAD finanziert werden und die eine sinnvolle Brücke zwischen unterschiedlichen Kooperationsformen darstellen.

Aus diesen Gründen wird empfohlen, die in den letzten Jahren induzierten Netzwerke weiter zu pflegen und nach Möglichkeit auszubauen. Dies sollte auch bei der anstehenden weiteren Konsolidierung des EZ-Portfolios berücksichtigt werden. Es sollte geprüft werden, die bestehenden Ansätze (beispielsweise im Projekt Techno-Trans und im Handlungsfeld SIU) so weiter zu entwickeln, dass sie exemplarisch aufzeigen können, wie der Übergang von der EZ zu einer erweiterten Kooperation unter Einbeziehung unterschiedlicher Fördermodalitäten gestaltet werden kann, die die berechtigten Interessen aller beteiligten Partner in beiden Ländern zum Ausgangspunkt macht. Angesichts der begrenzten finanziellen Mittel, die der EZ zur Verfügung stehen, müsste versucht werden, sowohl auf brasilianischer Seite als auch bei dritten Akteuren (Fachressorts, Bundesländer) in Deutschland entsprechende Ressourcen zu mobilisieren.

Eine weitere Möglichkeit, derartige „erweiterte Partnerschaften“ zu initiieren, besteht bei der durch die Agribusiness-Group initiierten PPP-Komponente zur Einbeziehung von deutschen Privatunternehmen in die Entwicklung des Agribusiness (zunächst im Nordosten). Insbesondere bei der Produktion von Bioethanol und Biodiesel könnte beispielsweise die FhG als potenzieller zusätzlicher Partner mit Eigeninteresse angesprochen werden, da die technologische Kompetenz Brasiliens auf diesem Gebiet sehr anerkannt ist.

3 Das Engagement anderer Ressorts und deren Abstimmung mit der Entwicklungszusammenarbeit

Es gibt auf deutscher Seite keine kohärente Sichtweise und keine gemeinsame Strategie für die Zusammenarbeit mit Brasilien. Weder das (veraltete) Lateinamerikakonzept noch die 2004 zwischen den Ressorts abgestimmten „Leitlinien für die deutsche Außenpolitik gegenüber Lateinamerika und der Karibik“ sind hier angemessen handlungsleitend. Dies vor allem, weil auch die Leitlinien ausdrücklich darauf verzichten, einen „subregionalen Blick“ auf Lateinamerika zu werfen, so dass nur auf hoher Abstraktionsebene Aussagen zur Bedeutung des Kontinents und der Zusammenarbeit mit den Ländern gemacht werden. Der „Aktionsplan der Deutsch-Brasilianischen Partnerschaft“ von 2002 listet vor allem die für beide Seiten zu diesem Zeitpunkt relevanten Themenfelder für die Kooperation und den Politikdialog auf. Eine Neuauflage des Aktionsplans ist offensichtlich geplant.

Eine Reihe von Ministerien sind in Brasilien aktiv oder führen einen mehr oder minder intensiven Dialog mit dem Land. Dabei geht es im Einzelfall um punktuelle Fragen der deutsch-brasilianischen Beziehungen (z. B. Doppelbesteuerungsabkommen, Bundesministerium der Finanzen – BMF). Andere Ressorts haben umfangreichere und längerfristige Kooperationsinteressen. Allerdings sind bei fast allen Ressorts und ihren Durchführungsorganisationen (Dos) die finanziellen Mittel für eine politischen Kriterien folgende Kooperation mit Brasilien gering. Eine gewisse Ausnahme stellen Maßnahmen der Bildungs-, Ausbildungs- und Wissenschaftskooperation dar, für die Mittel des AA, des BMBF und des BMZ zur Verfügung stehen. In anderen Bereichen (Privatsektor, Fraunhofer-Gesellschaft, teilweise Hochschulkooperation) entwickeln sich Kooperationsbeziehungen mit Brasilien dann, wenn sich ohne großen zeitlichen Vorlauf und ohne hohe Risiken auch für die deutschen Akteure ein tangibler Nutzen ergibt. Diese Kooperationen folgen nur in engen Grenzen politischen Vorgaben der Ressorts.

Für die Signifikanz und die Sichtbarkeit des deutschen Beitrags wäre eine bessere Abstimmung der Aktivitäten entlang rechtzeitig zwischen den Akteuren besprochener Kooperationskorridore wünschenswert. Dazu wäre es sinnvoll, zu einer in regelmäßigen Abständen aktualisierten gemeinsamen Sicht auf die deutsch-brasilianischen Beziehungen zu gelangen (Vorschläge zur instrumentellen Umsetzung folgen in Abschnitt 4). Bereits eine verbesserte und frühzeitige Kommunikation kann gemeinsame Handlungsfelder aufzeigen. Um *signifikante* Synergien zwischen den unterschiedlichen Ressorts und ihren Durchführungsorganisationen zu erzielen, wäre allerdings auch notwendig, dass die anderen Fachressorts (z. B. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz – BMELV) stärker als bislang finanzielle Mittel für die Zusammenarbeit mit Brasilien (und allgemein für die außengerichteten Aktivitäten) mobilisieren. Ansätze hierfür sind zu erkennen, beispielsweise entwickelt das BMBF bis voraussichtlich Ende 2006 eine eigene Internationalisierungsstrategie.

3.1 Umweltkooperation

Für das BMU ist Brasilien ein wichtiger internationaler Partner, sowohl in der bilateralen Zusammenarbeit, als auch im Rahmen der multilateralen Foren für Umwelt und nachhaltige Entwicklung.

Die Kooperation des BMU mit Brasilien beruht auf einem bilateralen Abkommen, zu dessen Umsetzung und Ausgestaltung regelmäßige Treffen auf Ministerebene stattfinden. Zu den Ergebnissen des letzten deutsch-brasilianischen Umweltforums im Oktober 2003 in Brasilia zählt u. a. ein Workshop zum Thema 'Schutzgebiete und Armutsbekämpfung'. Dieser Workshop wurde im Oktober 2005 im Nordosten Brasiliens durchgeführt und bot im Vorfeld der 8. Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens zur Biologischen Vielfalt (*Convention on Biological Diversity* – CBD) in Curitiba (März 2006) eine wertvolle Gelegenheit zur Vertiefung des bilateralen Dialogs in diesem wichtigen Themenfeld.

Die Kooperation des BMU mit Brasilien ist entsprechend der eingeschränkten finanziellen Mittel auf den beschriebenen Politikdialog fokussiert. Wichtige Themen dieses Politikdialogs sind u. a.: internationale Waldpolitik, Energie- und Klimapolitik, Schutz und nachhal-

tige Nutzung der biologischen Vielfalt, Reform der UN-Strukturen für Umweltschutz (Aufwertung *United Nations Environment Programme* – UNEP).

Zwischen dem BMU und dem brasilianischen Ministerium für Bergbau und Energie sowie dem MMA wurde bei der Bonner „renewables 2004“ ein *Memorandum of Understanding* (MoU) zur Förderung des Einsatzes Erneuerbarer Energien unterzeichnet. Gegenstand des MoU sind die Etablierung eines Konsultationsmechanismus, Gespräche auf hoher politischer Ebene und die Durchführung von Expertentreffen, Seminaren und Unterstützung von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen. Ein erstes Deutsch-Brasilianisches Forum zu erneuerbaren Energien ist für Spätsommer 2006 in Brasilien geplant. Brasilien arbeitet aktiv im globalen Politiknetzwerk REN21 (*Renewable Energy Policy Network*) mit. Bilaterale Forumsveranstaltungen sind geplant.

Das Umweltbundesamt führt derzeit keine Projekte in Brasilien durch. Für die Deutsche Energieagentur ist Brasilien potenziell ein interessanter Markt für den Absatz deutscher Technologien im Energiebereich.

3.2 Wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit

Brasilien ist für die Zusammenarbeit in Bildung, Wissenschaft und Technologie das wichtigste Partnerland Deutschlands in Lateinamerika. Die Mittel, die für die WTZ mit Brasilien aufgewendet werden, erlauben vielfältige Aktivitäten im Bereich von wissenschaftlicher Forschung, jedoch sind die Gelder für die gezielte *Anbahnung* von Forschungsaktivitäten und Partnerschaften im Verhältnis zu den EZ-Mitteln begrenzt.

Das WTZ-Abkommen mit Brasilien von 1996 sieht insbesondere die Einbeziehung industrieller Partner beider Länder („Zwei-plus-zwei-Projekte“) vor. Begleitend zu dem Rahmenabkommen existieren mehrere Einzelvereinbarungen. Im Vordergrund der Zusammenarbeit stehen Themen der Umwelt- und Meeresforschung, daneben Biotechnologie, Informationstechnologie, Nanotechnologie, Gesundheitsforschung und Raumfahrt.

Für die Identifizierung möglicher Kooperationskorridore mit der EZ sind insbesondere die Aktivitäten des BMBF im Bereich der Biodiversitätsforschung und eventuell beim Integrierten Wasserressourcen-Management (**IWRM**) von Bedeutung. Die Forschung für die **Artenvielfalt** fördert das BMBF bis zum Jahr 2008 mit rund 30 Mio. € geographische Schwerpunkte sind Afrika und Lateinamerika. Mit der Förderung wurden zunächst Methoden zur Erfassung und Bewertung von Biodiversitätsveränderungen entwickelt. Die Forschungen im Förderschwerpunkt IWRM sollen dazu beitragen, eine nach Menge und Güte nachhaltige Bewirtschaftung von oberirdischen Gewässern, Grundwasserleitern und ggf. auch Küstengewässern sicherzustellen. Eine wissenschaftliche Zusammenarbeit mit Brasilien könnte ggf. gut mit EZ-Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Agrarwirtschaft und der Desertifikationsbekämpfung v. a. im trockenen Nordosten koordiniert werden, sofern diese mittelfristig weitergeführt werden.

Mobilitäts- und Anbahnungsaktivitäten für wissenschaftliche Kooperationen unterstützt das Internationale Büro des BMBF mit jährlich ca. 0,6 Mio. €. Die jüngste – in 2005 erfolgte – Ausschreibung für Mobilitätsprojekte umfasste die Themen Biotechnologie, Nanotechnologie, Gesundheitsforschung, Informationstechnologie sowie Nachhaltigkeitsfor-

schung. Letztere mit den Schwerpunkten Produktionssysteme, Nutzungskonzepte für Biologische Ressourcen, Landnutzung, und Klimaschutzstrategien.

Die **Fraunhofer-Gesellschaft (FhG)**, die wichtigste Organisation der industrienahen Forschung und Entwicklung (FuE) in Deutschland unterschrieb 2004, unter dem Dach des bestehenden WTZ-Abkommens, ein MoU mit der brasilianischen *Financiadora de Estudos e Projetos* (FINEP). Die derzeit wichtigste Aktivität der FhG besteht in der seit 1999 laufenden Förderung des *Centro de Excelencia em Tecnologias Avancadas* SENAI – CETA-SENAI in Rio Grande do Sul, mit dem Ziel der Etablierung eines Kompetenzzentrums für angewandte Forschung und Entwicklung. Aktivitäten von geringerem Umfang gibt es seit 2002 mit der *Universidade Methodista de Piracicaba* (UNIMEP) in Piracicaba und deutschen Industriepartnern in der Wasserver- und -entsorgung, seit 2004 mit der Universität Santa Catarina und seit 2005 mit der Minengesellschaft *Companhia Vale do Rio Doce* (CVRD).

Der **DAAD** ist seit 33 Jahren in Brasilien aktiv. In diesem Zeitraum wurden ca. 28 000 Studierende und Wissenschaftler in einem der Studienprogramme gefördert. Jährlich werden rund 80 brasilianische Doktoranden im Rahmen von Jahresstipendiatenprogrammen gefördert.

Mit dem Programm des projektbezogenen Personenaustauschs (PROBRAL) wird der Kontakt von Forschergruppen gefördert. Gemeinsam mit der brasilianischen Partnerorganisation *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES) konnten 2005 68 bilaterale Forschungsprojekte unter Einbeziehung des wissenschaftlichen Nachwuchses gefördert werden. Die Zahl der deutschen Projektteilnehmer betrug 159; dieser steht eine vergleichbare Zahl brasilianischer Wissenschaftler und Doktoranden gegenüber.

Im Zentrum von UNIBRAL (Integrierte Projekte der Hochschulzusammenarbeit) steht der Austausch von Studierenden, die einen voll anerkannten Teil ihres Studiums an einer Partnerhochschule absolvieren. Der Austausch der Studierenden wird durch Reisen von Hochschullehrern zu Evaluierungszwecken und Lehrvorhaben ergänzt. Während das BMBF die Reise- und Aufenthaltskosten der deutschen Programmteilnehmer finanziert, sichert auf der Partnerseite CAPES die finanzielle Unterstützung für die brasilianischen Studierenden und Hochschullehrer. In 2005 befanden sich insgesamt 28 Projekte mit 156 deutschen Hochschulangehörigen in der Förderung. Das finanzielle Austauschvolumen für das Programm PROBRAL betrug in diesem Haushaltsjahr 432 000 €, für das Programm UNIBRAL 487 000 €

Im Rahmen des DAAD-Programms „Aufbaustudiengänge an deutschen Hochschulen“ werden über Stipendien englischsprachige Fortbildungsmöglichkeiten für Fach- und Führungskräfte aus Entwicklungsländern in besonders für die Umsetzung der MDG-relevanten Bereiche, wie z. B. *Renewable Energies, Tropical Forestry and Management, Community Health and Health Management, Small Scale Enterprise and Training* unterstützt. Von 758 Teilnehmern im Jahr 2004 kamen 25 Stipendiaten aus Brasilien und wurden mit etwa 207 000 € gefördert.

Im „Fachbezogene Partnerschaften zwischen deutschen Hochschulen und Hochschulen in Entwicklungsländern“ des DAAD, der auf Dialog und Kooperation zwischen Fachbereichen in Deutschland und den Partnerländern in MDG-relevanten Bereichen abzielt, wurde

2004 lediglich eine Partnerschaft mit Brasilien (von insgesamt 104 im Programm) gefördert (Fördervolumen etwa 17 000 €). Insgesamt bestehen jedoch fast 50 Partnerschafts- und Forschungsvereinbarungen zwischen deutschen und brasilianischen Hochschulen, im Wesentlichen also getragen durch Eigenmittel der beteiligten Akteure und andere Linien der Wissenschaftsförderung.

Darüber hinaus bestanden in 2004 vier Nachkontaktprogramme für ehemalige Stipendiaten aus Brasilien, die **Alexander-von-Humboldt-Stiftung (AvH)** hatte insgesamt sieben Forschungsstipendien an Teilnehmer aus Brasilien laufen.

Das **Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB)** hat mehrere gemeinsame Workshops durchgeführt, um die Kooperation auf innovativen Feldern der Berufsbildung (z. B. E-Learning) einzuleiten. 2003 wurde eine vom BIBB in Auftrag gegebene Studie zum Weiterbildungsmarkt in Brasilien veröffentlicht.¹⁰

Synergiepotenziale mit der EZ

Eine engere Abstimmung zwischen EZ und WTZ birgt erhebliches Potenzial für inhaltliche Synergien und für ein noch attraktiveres Kooperationspaket, das Deutschland der brasilianischen Seite anbieten kann. In der Vergangenheit sind diese Potenziale nicht immer hinreichend genutzt worden. Ein markantes Beispiel ist im Themenfeld Tropenwaldschutz zu nennen: Zeitgleich mit dem maßgeblich von Deutschland mitgetragenen PPG7 wurden aus Mitteln des deutschen Forschungsministeriums zwei umfangreiche Forschungsvorhaben durchgeführt, in denen große inhaltliche Überschneidungen zum Tropenwaldschutz bestanden:

- Von 1993 bis 2003 lief das Programm SHIFT (*Studies on Human Impact on Forests and Floodplains in the Tropics*), in dem „Managementkonzepte für tropische Ökosysteme erarbeitet und umweltfreundliche Technologien für die industrielle Anwendung entwickelt“ wurden. Dieses Programm wurde mit über 40 Mio. € aus BMBF-Mitteln gefördert.
- Gleichzeitig wurde ein Programm zum Schutz der Mangrovenwälder MADAM (*Mangrove Dynamics and Management*) durchgeführt.

Obwohl von zwei Ministerien zeitgleich umfangreiche Mittel für vergleichbare Ziele und Themen eingesetzt wurden, geschah dies nicht hinreichend und frühzeitig koordiniert. Dadurch wurden Synergiepotenziale verschenkt. Es war im Rahmen der vorliegenden Studie nicht möglich, die Gründe für das nicht abgestimmte Vorgehen beider Interventionsstränge herauszuarbeiten. Eine detaillierte Aufarbeitung könnte aber sinnvoll sein, um Verursachungszusammenhänge zu verstehen und ähnliche Fehler (in Brasilien, aber auch in jedem anderen Partnerland) zu vermeiden. Wichtig wird es sein, Interventionen *frühzeitig* gemeinsam zu planen, um eine Verständigung über angestrebte Ziele und einzusetzende Instrumente zu erreichen. Wichtig wäre auch das ressortübergreifende politische Signal, dass ein *gemeinsames* Vorgehen gewünscht wird, um zu verhindern, dass sich in der operativen Umsetzung der Interventionen institutionelle Eigeninteressen der Durchführungsorganisationen in den Mittelpunkt schieben und Kooperationen unnötig erschweren.

¹⁰ Siehe online: <http://www.imove-germany.de/images/Brasilien030324.pdf>.

Betrachtet man die derzeitigen Portfolios beider Ressorts, so ist festzustellen, dass ohne jede Umsteuerung bei den laufenden Schwerpunkten inhaltliche Übereinstimmungen in den Themenfeldern Umwelt, Biodiversität und -technologie und allgemein Nachhaltigkeitsforschung für gemeinsame Kooperationsvorhaben genutzt werden können. Der DAAD hat beispielsweise Ende 2005 Stipendien für Studierende und für Doktoranden aus Brasilien, China und der Mongolei für das Thema *"Sustainability of Forestry and Forest Products"* ausgeschrieben, was direkte Anknüpfungspunkte für das EZ-Handlungsfeld Tropenwaldschutz bietet.

Eine Wiederaufnahme von wissenschaftlich und technologisch relevanten Aspekten des Tropenwaldschutzes einschließlich der Ausbildungskomponente, in möglichst enger Absprache und Koordination mit der EZ zum selben Thema, kann dazu beitragen, dass das von Deutschland angebotene Kooperationspaket für die brasilianische Seite trotz zurückgehender Mittel sehr attraktiv bleibt. Dies könnte auch dazu beitragen, den Dialog mit der brasilianischen Seite zu Aspekten des Regenwaldschutzes zu erleichtern.

Ein anderes Thema, bei dem eine enge Kooperation zwischen EZ und WTZ nahe liegt, sind die begonnenen Aktivitäten bei der Erzeugung nachwachsender Treibstoffe und angepasster Prozess- und Antriebstechnologien. Hier besteht offensichtlich eine direkte Komplementarität der technologischen Kompetenzen: Während Brasilien über ausgeprägtes Know-how beim Thema Bioethanol verfügt, hat die deutsche Seite einen entsprechenden Vorsprung beim Thema Biodiesel. In die Konsultationen und Aktivitäten der AG Agrobusiness sollten daher auf alle Fälle Vertreter aus dem deutschen Wissenschafts- und Technologiesystem eingebunden werden. Begleitforschung und flankierende EZ-Maßnahmen sollten die soziale und ökologische Nachhaltigkeit der wirtschaftlich vermutlich zunehmend attraktiven Aktivitäten sicherstellen.

Auf brasilianischer Seite besteht ein großes Interesse am deutschen Know-how im Bereich des wirtschaftsnahen Technologiemanagements (industriennahe FuE, Technologietransfer). Vermittlung derartiger instrumenteller Kenntnisse erfolgt schon teilweise, beispielsweise durch ein Vorhaben der FhG in São Paulo und das Projekt Techno-Trans im Rahmen des Nordostprogramms. Durch den „Zwei-plus-zwei“-Ansatz der WTZ mit Brasilien können darüber hinaus auch Akteure aus dem Privatsektor beider Länder eingebunden werden.

3.3 Privatwirtschaftliche Kooperation und Außenwirtschaftsförderung

Die deutsche Privatwirtschaft ist mit einem hohen Bestand an Investitionen in Brasilien vertreten und Brasilien ist ein wichtiger Handelspartner Deutschlands (siehe 1.3). Organisatorisch ist sie mit drei Deutsch-Brasilianischen Industrie- und Handelskammern mit Sitz in São Paulo, Rio de Janeiro und Porto Alegre sowie sechs Nebenstellen in anderen Städten des Landes vertreten. Schwerpunkte der Arbeit der AHK São Paulo sind die bilaterale Förderung von Investitionen und Außenwirtschaft in den Regionen EU und Mercosur sowie die Verfolgung von Themen mit besonderem Mitgliederinteresse. Die Schwerpunkte der AHK São Paulo für das Jahr 2006 wurden wie folgt festgelegt:

- Werbung für den Standort Deutschland mit den Themen Investitionen, Messen, Lebensmittel, Technologie und Tourismus sowie

- Stärkung des Themas Nachhaltigkeit im Bereich der Umwelt und der sozialen Unternehmensverantwortung.

Die deutsch-brasilianischen Wirtschaftsbeziehungen werden durch verschiedenartige Dienstleistungen (Absatzberatung, Marktstudien, Rechtsberatung, Reiseorganisation) gefördert. Die vor einigen Jahren bestehende Einrichtung des *Technology Area Managers*, einer auf die Förderung der Technologiezusammenarbeit zwischen deutschen und brasilianischen KMU spezialisierten Stelle an der Kammer in São Paulo wurde zwischenzeitlich wieder abgeschafft. Die AHK in São Paulo hat, gemeinsam mit InWEnt gGmbH, InWEnt Brasil gegründet.

Während des Besuches von Bundeskanzler Schröder im Februar 2002 wurde eine brasilianisch-deutsche Initiative für die Kooperation im Infrastruktur- und Energiebereich vereinbart. Auf den 20. Wirtschaftstagen Deutschland – Brasilien in Hamburg, Ende Juni 2002, wurde dazu eine spezielle Arbeitsgruppe gegründet, die sich aus Vertretern von Wirtschaft und Regierung beider Seiten zusammensetzt. 2004 fanden in Stuttgart Deutsch-Brasilianische Wirtschaftstage unter dem Motto "Wachstum und Investitionen – Prioritäten für Deutschland und Brasilien" statt. Die Wirtschaftstage wurden gemeinsam vom BDI und dessen brasilianischer Partnerorganisation *Confederação Nacional da Indústria* (CNI) veranstaltet. Eines der 2004 besprochenen Themen war die Kooperation im Agrobusiness-Bereich. Dies führte zur Gründung der Deutsch-Brasilianischen Agrobusiness-Group, die seither noch mehrfach getagt hat (siehe 3.5).

Mit Mitteln des BMZ arbeitet seit Januar 2005 ein auf drei Jahre angelegtes Gemeinschaftsprojekt des BDI mit der GTZ und weiteren Partnern, wie der AHK São Paulo und DED. Über die Initiierung von Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft soll die Wettbewerbsfähigkeit von Genossenschaften, Produzentengruppen und KMU vor allem aus Landwirtschaft und Agroindustrie im Norden und Nordosten gefördert werden.

Aufgrund des großen Bestands an deutschen Unternehmen in Brasilien und des bestehenden Interesses an Investitionen bestehen grundsätzlich große Synergiepotenziale mit dem Portfolio der EZ, die bereits in einer Anzahl von PPP-Projekten realisiert werden. Allerdings muss realistischerweise eingeschränkt werden, dass Privatwirtschaft und EZ in Brasilien bislang unterschiedliche regionale Schwerpunkte setzen. Das Interesse der Privatwirtschaft ist eindeutig auf die wirtschaftsstarken und dynamischen Regionen des Südens ausgerichtet, während die EZ überwiegend im Norden und Nordosten tätig ist.

Eine weitere Fokussierung des EZ-Portfolios durch ein eventuell baldiges Auslaufen des Nordostprogramms ohne entsprechende Nachfolgeaktivitäten würde die Anknüpfungspunkte für die Zusammenarbeit mit der deutschen Wirtschaft stark auf die Handlungsfelder SIU und EEEE und teilweise auf die Förderung einkommensschaffender Maßnahmen im Rahmen des Handlungsfelds Tropenwaldschutz konzentrieren.

3.4 Kooperation durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)

Die Forschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL, Ressortforschungseinrichtung des BMELV) hat in der Vergangenheit, oft in Kooperation mit brasilianischen Partnern, eine Reihe von

Forschungsprojekten durchgeführt, die teilweise auch entwicklungspolitisch interessante Themen behandelten. Die Homepage der FAL weist für den Zeitraum 1998-2002 zehn Projekte mit und/oder zu Brasilien auf, jedoch kein aktuell laufendes Vorhaben.

Die Arbeitsgruppe Agrobusiness hat seit 2003 siebenmal getagt, zuletzt Anfang Juli 2006 in Berlin. Vorsitzende der Arbeitsgruppe werden vom BMELV und vom BDI gestellt. Auf brasilianischer Seite liegt die koordinierende Rolle bei ABAC (Brasilianische Vereinigung für Agribusiness). Einen besonderen Schwerpunkt der Diskussion stellen die Biotreibstoffe dar. Auf diesem Sektor wollen beide Länder künftig verstärkt zusammenarbeiten.

Im Rahmen der Komponente 2 des „Nordostprogramms“ strebte das BMVEL nach einem Dokument der GTZ von Juni 2005 die Förderung der ökologischen Landwirtschaft u. a. mit Mitteln der *Food and Agriculture Organization* (FAO) an.

Synergiepotenziale zu Aktivitäten der EZ bestehen allgemein bei der Entwicklung agro-industrieller Wertschöpfungsketten und bei der Förderung des Einsatzes nachwachsender Energieträger, wie im Kontext der Agrobusiness-Group diskutiert. Angesichts der geringen finanziellen Mittel, die das Ministerium für die Förderung bereitstellen kann, können dynamische Entwicklungen vor allem dann erwartet werden, wenn die interessierte Privatwirtschaft selbst bereit ist, umfassend zu investieren und sich im Rahmen von PPP-Maßnahmen zu engagieren. Der wirtschaftliche Nutzen und die sozialen und ökologischen Folgen der Erzeugung von Bioethanol und Biodiesel im Großmaßstab sind bislang noch nicht endgültig geklärt (Giersdorf / Nitsch 2006). Umso wichtiger könnte es angesichts der zunehmend signifikanten Problematik der Endlichkeit fossiler Energieträger sein, in diesem Themenfeld Aktivitäten und Know-how unterschiedlicher Akteure (EZ, WTZ, Privatssektor) zu bündeln und mit angemessenen Ressourcen auszustatten.

4 Politikempfehlungen im Überblick

In den Fällen, in denen auf Basis der durchgeführten Gespräche und der gesichteten Dokumente angeraten schien, Empfehlungen zur zukünftigen Positionierung einzelner EZ-Handlungsfelder oder zur Abstimmung mit anderen Ressorts zu geben, geschah dies bereits in Kapitel 2 bzw. 3. Die nachfolgenden Politikempfehlungen sollen auf höherem Aggregationsniveau die Diskussion um die zukünftige Ausgestaltung der Zusammenarbeit mit Brasilien und teilweise der Ankerländer insgesamt bereichern.

4.1 Abstimmung mit anderen Ressorts verbessern und Kooperationskorridore profilieren

Angesichts der regionalen und internationalen Bedeutung von Brasilien wäre es sinnvoll, zu einer untereinander kommunizierten Sicht aller deutscher Ressorts auf Brasilien und einer davon abgeleiteten übergreifenden Brasilienstrategie der Bundesregierung zu gelangen. Dies kann nicht bedeuten, alle Kooperationsfelder einer einheitlichen Logik unterzuordnen. Die normativen Bezüge der einzelnen Ressorts und ihrer Durchführungsorganisationen sind hierzu zu unterschiedlich. Die EZ zielt auf Wirkungen in Brasilien bzw. im globalen Kontext ab und muss sich hierbei zunehmend an internationalen Vereinbarungen (z. B. *Alignment*, Geber-Harmonisierung) anpassen. Dagegen vertreten andere Ressorts

wie das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und BMBF im Rahmen der Arbeitsteilung zwischen den Ministerien zunächst vor allem die Interessen der deutschen Wirtschaft bzw. des deutschen Wissenschafts- und Technologiesystems. Je nach spezifischer Fragestellung kann es daher zwischen den Ressorts und ihrem jeweiligen Vorfeld zu Interessenübereinstimmung, -überlappung aber auch zu Interessenkonflikten kommen. Ziel einer Brasilienstrategie müsste es sein, auf Basis einer „geteilten Sicht“ auf die Entwicklung des Landes die unterschiedlichen Interessenlagen transparent zu machen und dort, wo sich Übereinstimmungen und Überlappungen ergeben, ein gemeinsames Vorgehen der beteiligten Akteure politisch zu forcieren.

Auch ohne über eine solche Gesamtstrategie zu verfügen gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, die Abstimmung zwischen den Ressorts, der deutschen Wirtschaft, der Wissenschaft, den politischen Stiftungen und anderen Akteuren zu verbessern. Grundsatz sollte sein, dass keine allzu formalen und zeitraubenden Koordinationsmechanismen eingeführt werden, sondern dass in Handlungsfeldern, die verschiedene Akteure betreffen, *frühzeitig* die Planungen der einzelnen Akteure bekannt gemacht und auf Kooperationspotenziale mit anderen Akteuren hin geprüft werden. Dass eine frühzeitige Abstimmung besonders wichtig ist, zeigen aus der Vergangenheit die nicht genutzten Synergiepotenziale zwischen EZ und WTZ im Bereich des Tropenwaldschutzes (siehe 3.2).

Grundsätzlich sollten alle Vereinbarungen, die zwischen einzelnen Ressorts und brasilianischen Institutionen getroffen werden, anderen relevanten Ressorts bekannt gemacht werden. Dies scheint ganz überwiegend gängige Praxis zu sein. Das BMZ informiert andere Ressorts durch die Übermittlung der Protokolle der Regierungsverhandlungen und im Rahmen jährlicher Ländergespräche. Auch andere Ressorts (AA, BMBF) führen ähnliche Veranstaltungen durch. Es sollte ebenfalls zur Praxis werden, die anderen Ressorts, bzw. deren Vertreter vor Ort, zur Teilnahme an Regierungsverhandlungen einzuladen, auch um der brasilianischen Seite den Willen zur Abstimmung der Kooperationsfelder deutlich zu machen.

Die Erfahrung zeigt, dass die Ländergespräche zwar ein nützliches Forum zur Information sind, aber nicht geeignet, um sich ergebnisoffen mit anderen Akteuren auf gemeinsame Schwerpunkte zu verständigen und Kooperationen vorzubereiten. Um Plattformen für verbindliche Vereinbarungen zu schaffen, sollten die Ländergespräche zukünftig um vier „Formate“ ergänzt werden:¹¹

- In mehrjährigen Abständen, möglicherweise anlassbezogen, vom AA koordinierte Brasilien-Strategie-Tage als offener Meinungsaustausch mit ausgewählten deutschen, brasilianischen und internationalen Vertretern der Wirtschaft (Verbände, Großunternehmen, Unternehmensberatungen, Banken), in Brasilien engagierten Ressorts und Vorfeldinstitutionen, *Think Tanks* und Hochschullehrern, politischen Stiftungen sowie Vertretern der Zivilgesellschaft. Eine solche Runde hätte das Ziel, neue Herausforderungen für die deutsch-brasilianische Zusammenarbeit zu identifizieren und Netzwerke zu vielversprechenden Themen anzuregen.
- Eine jährliche Ressortbesprechung des AA, bei der die in der Kooperation mit Brasilien engagierten Ressorts auf Referatsleiterebene vertreten sind. Ziel wäre die Identi-

11 Die Empfehlungen zu den möglichen Abstimmungsmodalitäten sind weitgehend inhaltsgleich mit den entsprechenden Ausführungen in den Portfolioanalysen zu Indien und China.

fizierung von Kooperationspotenzialen und die Festlegung eines entsprechenden *follow-up* auf der Ebene der Fachressorts. Ein derartiges außenpolitisches Ländergespräch Brasilien fand Anfang Juni 2005 im AA bereits statt.

- Jährliche bilaterale Besprechungen des BMZ mit den Ressorts, die in der deutsch-brasilianischen Zusammenarbeit besonders engagiert sind, sowie mit Vertretern der Wirtschaftsverbände. Ziel ist die Erörterung der jeweiligen Kooperationsportfolios und die Erzielung konkreter Vereinbarungen, entweder als *follow-up* der AA-Runde oder unabhängig davon.
- Anlassbezogene Länderteams zu bestimmtem Themen, zu denen die relevanten Akteure der deutschen Seite eingeladen werden. Ziel sind der Fachdialog und die Identifizierung konkreter ressortübergreifender Kooperationsvorhaben. Vorbereitung und *follow-up* durch eine geeignete Fachinstitution müsste gewährleistet sein.

Wichtig ist, dass neben einem Informationsaustausch tatsächlich auch handlungsorientiert vorgegangen wird. Dies erfordert einerseits eine entsprechende politische Bereitschaftserklärung der Leitungsebene der jeweiligen Ressorts und andererseits ein entsprechendes Management der Arbeitsebene.

4.2 Ein angemessenes Verhältnis aus Schwerpunktbildung und flexibler Reaktion auf Partnerwünsche

Das Profil der deutschen EZ mit Brasilien ist in den letzten Jahren durch die Festlegung von zwei Schwerpunkten deutlich geschärft worden. Es besteht also nicht wie im Fall anderer Ankerländer das Problem einer übergroßen thematischen Breite und geringen Profilschärfe der Kooperation. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Schwerpunktbildung zunächst das Ergebnis von Überlegungen der deutschen Entwicklungspolitik ist und die sich hieraus ergebende Konzentration von Aktivitäten immer auch unzufriedene Reaktionen bei denjenigen erzeugen kann, deren Kooperationswünsche nicht mehr berücksichtigt werden können.

Inwieweit dies auch bezüglich der Portfoliogestaltung in der deutsch-brasilianischen EZ der Fall war und ist, wird von verschiedenen Beobachtern unterschiedlich eingeschätzt. Der Gutachter bekam in mehreren Gesprächen mit deutschen und brasilianischen Interviewpartnern den Eindruck, dass die Konzentration der deutschen EZ auf den Tropenwaldschutz und die regionale Fokussierung der Armutsbekämpfung im Nordosten nicht einheitlich nachvollzogen worden ist. Wie an anderer Stelle dieses Gutachtens bereits ausgeführt wurde, soll mit dieser Feststellung nicht der inhaltliche Sinn dieser Entscheidungen in Frage gestellt werden. Vielmehr soll auf den wohl nicht immer vermeidbaren Zielkonflikt zwischen einer an politischen Prioritäten und begrenzten Mitteln orientierten Portfoliosteuerung auf der einen und einer breiten Verankerung der deutsch-brasilianischen EZ auf der Partnerseite hingewiesen werden. Eine EZ, die in unterschiedlichen Handlungsfeldern tätig ist, hat notwendigerweise mehr institutionelle und personelle „Anker“ im Partnerland als eine auf wenige Aktivitäten fokussierte.

Nach Auffassung des Gutachters sollte aber die EZ *auch* dazu beitragen, den politischen Dialog zwischen Deutschland und einem aufstrebenden Ankerland wie Brasilien zu befördern, auch über ein wichtiges Themenfeld wie in diesem Fall den Walddialog hinaus. Die „Ausdünnung“ des Partnernetzwerks im Rahmen der Schwerpunktsetzung unterstützt die-

se Rolle nicht. Mit diesen Überlegungen wird nicht die Abkehr von der Schwerpunktbildung empfohlen, jedoch ein undogmatischer Umgang mit ihr, wenn dieser dazu beiträgt, das politische Gewicht der deutschen EZ in Brasilien zu erhalten bzw. stärken. Dies gilt in besonderem Maße für Aktivitäten, die von Akteuren außerhalb der EZ kofinanziert werden und daher den Einzelplan 23 nur in geringem Umfang belasten und gleichzeitig neue Partner miteinander in Beziehung bringen.

4.3 Übergang von Entwicklungszusammenarbeit zu erweiterten Kooperationsformen organisieren

Die deutsch-brasilianische EZ ist bis auf Weiteres gut begründet, steht unter keinem kurzfristigen Legitimierungsdruck und wird auch von brasilianischer Seite kurzfristig nicht in Frage gestellt. Aber auch ohne einen solchen unmittelbaren Druck ist empfehlenswert, dass systematisch über die Weiterentwicklung der EZ mit Brasilien zu einer erweiterten Kooperation nachgedacht wird, die stärker als bislang auch Nicht-EZ-Akteure einbezieht. Angesichts der großen Dynamik und seines wachsenden Selbstbewusstseins kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich Brasilien mittelfristig aus der Rolle des EZ-Empfängers lösen will. Auch eine entsprechende politische Entscheidung auf deutscher Seite ist denkbar. Eine vorausschauende EZ als Bestandteil globaler Strukturpolitik sollte auf eine solche Situation vorbereitet sein und verhindern, dass ein Auslaufen der EZ mit Brasilien nicht (wie z. B. im Fall von Malaysia) zu einem schlichten Verlust von gewachsenen Verflechtungen zwischen beiden Ländern führt. Im Gegenteil sollte die EZ darauf bedacht sein, zu einer weiteren Verdichtung von Netzwerken beizutragen, die mittelfristig die Basis für eine auf wechselseitigen Interessen und komplementären Kompetenzen getragenen Kooperation mit Brasilien legen. Denn auch bei Weiterführung der EZ mit Brasilien liegt es nach Ansicht des Gutachters in der Natur der Sache, dass andere Kooperationsformen relativ zu ihr an Bedeutung gewinnen werden.

Der Gutachter empfiehlt, im Rahmen der vorgesehenen PFK des bestehenden Nordost-Programms *auch* Ansatzpunkte für den systematischen Ausbau der EZ zu einer umfassenderen Kooperation zu untersuchen, zu prüfen, wo und wie die EZ ihre gewachsenen Institutionen- und Sachkenntnisse nutzen kann, um anderen deutschen Akteuren den Zugang zu Sachthemen, Institutionen und Akteuren in Brasilien zu erleichtern. Solange dies nicht EZ-fremde oder -ferne Themen betrifft, kann ein solches Vorgehen nicht als Instrumentalisierung der EZ missverstanden werden.

Ansatzpunkte hierfür sieht der Gutachter sowohl in den bisherigen EZ-Schwerpunktregionen als auch in anderen Regionen des Landes. In das Projekt „Techno-Trans“ in Bahia sind bereits mehrere deutsche Nicht-EZ-Akteure eingebunden. Ähnliches gilt für die im Handlungsfeld SIU aufgebauten Partnernetzwerke. Auch das vorliegende PPP-Portfolio könnte nach Ansatzpunkten für eine um zusätzliche Akteure erweiterte Zusammenarbeit überprüft werden, ebenso die bislang initiierten Aktivitäten der *Agrobusiness-Group*.

Im Dialog mit den bereits heute involvierten dritten Akteuren sollte deren Bereitschaft ausgelotet werden, sich in Zukunft stärker in Brasilien zu engagieren und bei Kofinanzierungen größere Anteile zu übernehmen. Ziel wäre es, durch die Bündelung unterschiedlicher Akteure ein auch mit geringem EZ-Finanzvolumen sehr attraktives Kooperationsan-

gebot aufrechtzuerhalten. Dies könnte auch mit einer Flexibilisierung der regionalen Schwerpunktsetzung einhergehen. Würde die Begrenzung auf den Nordosten gelockert, würden sich vermehrt Anknüpfungspunkte für Kooperationen im wechselseitigen Interesse brasilianischer und deutscher Partner ergeben. Betrachtet man die bereits bestehenden Netzwerke, dann liegen Ansatzpunkte vor allem bei der Kooperation im Bereich wissensintensiver Wirtschaftsentwicklung und flankierender Dienstleistungen (Umwelttechnologien, Technologietransfer an KMU, nachwachsende Treibstoffe etc.).

4.4 Dreieckskooperationen konzeptionell entwickeln

Brasilien ist ein zunehmend aktiver entwicklungspolitischer Geber (siehe 1.3). Ansätze zur gemeinsamen Zusammenarbeit in Drittländern werden bereits diskutiert und mit Bezug auf Haiti bereits in die Wege geleitet. Ansatzpunkte können sich auch in der Afrika-Kooperation ergeben. Beispielsweise entsprechen zwei der Schwerpunkte im Schwerpunktpartnerland Mosambik auch den Prioritäten der EZ Brasiliens (Gesundheit, ländliche Entwicklung). Hier (und ggf. zukünftig in dem potenziellen Partnerland Angola) könnte mit begrenztem Abstimmungsbedarf ausgelotet werden, welche Formen der Zusammenarbeit zielführend sind, um auch über den Fall Brasilien hinaus zu einer „Konzeptentwicklung Dreieckskooperation“ beizutragen.

Sinnvoll ist Dreieckskooperation vor allem dann, wenn komplementäre Kompetenzen beider Geber zur Entwicklung schwächerer Partner eingebracht werden können, wie dies z. B. bei der vorgesehenen Kooperation zwischen der PTB und dem INMETRO zur Entwicklung des Metrologiewesens im *Southern African Development Community* (SADC)-Raum möglich ist. Auf Basis konkreter Erfahrungen kann mit Brasilien auch ein politischer Dialogprozess über sinnvolle Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit initiiert werden.

Literaturverzeichnis

- ABC (Agência Brasileira de Cooperação) (s.a.): Orientación Básica para la Presentación de Proyectos de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, Brasília; online: <http://www.abc.mre.gov.br/abc/abc.ctpd.asp>
- Busch, Alexander (2005): Brasilien auf dem Weg zur Wirtschaftsmacht; in: *Handelsblatt* 17.03.2005
- Giersdorf, Jens / Manfred Nitsch (2006): Biodiesel in Brasilien: ein neues PROÁLCOOL oder Chance für den Nordosten? Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung (Focus Brasilien 01/2006)
- Gratius, Susanne (2004): Die Außenpolitik der Regierung Lula. Brasiliens Aufstieg von einer diskreten Regional- zu einer kooperativen Führungsmacht. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie 2004/S 07)
- Gratius, Susanne / Mirja Annawald (2005): Multilateralismus des Südens: Die Rolle Brasiliens als Ankerland und regionale Führungsmacht im Rahmen der G-21, Examensarbeit am Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik der Universität zu Köln; online: <http://www.politik.uni-koeln.de/jaeger/archiv/exarbeiten.html>
- Krause, Matthias et al. (2003): Sustainable Provision of Renewable Energy Technologies for Rural Electrification in Brazil: An Assessment of the Photovoltaic Option, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Berichte und Gutachten 10/2003)
- Kunath, Wolfgang (2005): Senkrechtstarter aus Brasilien, in: *Frankfurter Rundschau* 24.12.2005, 13
- Schirm, Stefan A. (2006): Die Rolle Brasiliens in der globalen Strukturpolitik, Gutachten im Rahmen des Forschungs- und Beratungsprojekts des BMZ / DIE: Ankerländer, Bochum, Bonn
- Scholz, Imme / Regine Schönenberg (2006): Mainstreaming project results into national public policies for forest protection and sustainable management of natural resources: the case of the PPG7 (Pilot Programme to Conserve the Brazilian Rainforests), mimeo
- Stamm, Andreas (2004): Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft – Überlegungen zu einer Positionsbestimmung aus deutscher entwicklungspolitischer Sicht, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 1/2004)
- Wilson, Dominic / Roopa Purushothaman (2003): Dreaming With BRICs: The Path to 2050, Goldman & Sachs, Global Economics Paper 99
- WEF (World Economic Forum) (2005): Global Competitiveness Report 2005, Genf

Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

Schriften in der Nomos Verlagsgesellschaft

Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig, / Walter Huppert (Hrsg.): Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen, 314 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1

Messner, Dirk / Imme Scholz (Hrsg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen: Armutorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

[zu beziehen über den Buchhandel]

Schriftenreihe im Weltforum Verlag

118 *Ashoff, Guido*: Der Entwicklungshilfeausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand, 182 S., Bonn 2000, ISBN 3-8039-0497-8

117 *Scholz, Imme*: Nutzung natürlicher Ressourcen zwischen Raubbau und Nachhaltigkeit: Sozioökonomische Bedingungen und unternehmerische Handlungsmuster, 446 S., Bonn 1999, ISBN 3-8039-0492-7

[zu beziehen über den Buchhandel]

Berichte und Gutachten

11/04 *Scholz, Imme et al.*: Sociedade civil e política ambiental na Amazônia. Os casos da barragem de Belo Monte e da rodovia federal BR-163, 85 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-272-6 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-260-2 – Berichte und Gutachten 12/03)

10/04 *Qualmann, Regine et al.*: Negotiating Economic Partnership Agreements with the EU. Opportunities, Risks, and Negotiation Options for Tanzania, 70 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-270-X

9/2004 *Goedeking, Ulrich*: Staatliche Regulierung des Engagements deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer Partner in Entwicklungs- und Transformationsländern: Restriktionen und Reaktionsmöglichkeiten der deutschen EZ, 52 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-269-9

8/2004 *Brandt, Hartmut*: Probleme und Tendenzen der Agrarpolitik in Subsahara-Afrika, 87 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-268-8

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „*Studies*“ ersetzt.]

Neue Publikationsreihen ab November 2004

Studies

- 25 *Horlemann, Lena / Susanne Neubert*: Virtual Water Trade: A realistic concept for resolving the water crisis?, 118 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-335-6 (Deutsche Fassung: ISBN 978-3-88985-327-1 – Studie 22)
- 23 *Wiemann, Jürgen et al.*: Vietnam – the 150th WTO-Member: Implications for Industrial Policy and Export Promotion, 184 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-330-7, ISBN-13: 978-3-88985-330-1
- 22 *Horlemann, Lena / Susanne Neubert*: Virtueller Wasserhandel – Ein realistisches Konzept zur Lösung der Wasserkrise? 138 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-327-7, ISBN-13: 978-3-88985-327-1
- 21 *Scheumann, Waltina / Susanne Neubert* (eds.): Transboundary Water Management in Africa: Challenges for Development Cooperation, 322 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-326-9, ISBN-13: 978-3-88985-326-4
- 20 *Schmidt, Petra*: Budget Support in the EC's Development Cooperation, 130 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-325-0, ISBN-13: 978-3-88985-325-7 (Deutsche Fassung: ISBN-3-8885-295-5 – Studie 10)
- 19 *Loewe, Markus*: Middle East / North Africa and the Millennium Development Goals: Implications for German Development Cooperation, 219 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-322-6, ISBN-13: 978-3-88985-322-6 (Deutsche Fassung: ISBN: 3-88985-294-7 – Studie 9)

[Schutzgebühr: 10,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Discussion Paper

- 18/2006 *Klingebiel, Stephan* (ed.): Afrika-Agenda 2007: Ansatzpunkte für den deutschen G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft, 155 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-329-3, ISBN-13: 978-3-88985-329-5
- 17/2006 *Müller, Inga*: Perspektiven für die wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit Deutschlands mit Subsahara-Afrika, 53 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-328-5, ISBN-13: 978-3-88985-328-8
- 16/2006 *Brüntrup, Michael*: Rethinking Protection for Agricultural Markets in Sub-Saharan Africa, 19 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-324-2, ISBN-13: 978-3-88985-324-0
- 14/2006 *Liebig, Klaus*: Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Südafrikanischen Kooperation: eine Portfolioanalyse, 41 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-319-6, ISBN-13: 978-3-88985-319-6
- 13/2006 *Altenburg, Tilman*: Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Indischen Kooperation: eine Portfolioanalyse, 52 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-318-8, ISBN-13: 978-3-88985-318-9

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Eine vollständige Auflistung erhältlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

<http://www.die-gdi.de>